

PARLAMENTO ABIERTO

LOGROS Y RETOS

COORDINADO POR EDUARDO BOHÓRQUEZ



Transparencia Mexicana es una organización de la sociedad civil sin fines de lucro que promueve políticas públicas y actitudes privadas en contra de la corrupción y a favor de una cultura de integridad, legalidad y rendición de cuentas. Fundada en 1999, TM es el capítulo en México de Transparencia Internacional, la red global anticorrupción más importante con presencia en más de 100 países. Es una de las organizaciones fundadoras de la ***Alianza por el Gobierno Abierto en México*** e impulsora de otras iniciativas globales que promueven la apertura y rendición de cuentas como son: ***Contrataciones Abiertas*** (Open Contracting - OCP) y la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias ***Extractivas*** (***Extractive Industries Transparency Initiative*** - EITI).

 Facebook.com/TransparenciaMexicana

 @IntegridadMx

 @ParlAbiertoMx

Coordinación general: **Eduardo Bohórquez**

Diseño gráfico: **Andrés de Miguel, Marcela Rivas**

Traducciones: **Kate Saunders, Zoralis Pérez**

Revisión de texto: **Greg Doane, Vanessa Sylveira, Bárbara del Castillo, Mariana Flores**

La primera edición de este libro fue publicada en diciembre 2013 bajo el nombre "Parlamento Abierto: Hacia una nueva relación con la ciudadanía"; fue coordinada por Eduardo Bohórquez y auspiciada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. El ejemplar en sus manos es una actualización titulada "Parlamento Abierto: Retos y Oportunidades", la cual además incorpora experiencias y conocimientos de nuevos autores en el tema.

La realización del libro "Parlamento Abierto: Retos y Oportunidades" fue posible gracias al auspicio de la **Fundación Hewlett** al núcleo de organizaciones de la sociedad civil que impulsan la Alianza por el Gobierno Abierto en México -**Article 19; Cidac; Cultura Ecológica; Fundar Centro de Análisis e Investigación; Gesoc; Instituto Mexicano para la Competitividad; SocialTic y Transparencia Mexicana**- quienes destinaron recursos para la elaboración de este libro con el objeto de profundizar en el estudio y análisis de experiencias en la materia a nivel global e impulsar la apertura parlamentaria en nuestro país.

La reproducción total o parcial de este libro está autorizada siempre que se cite la fuente y los datos de autor. Transparencia Mexicana cree que el libre intercambio de información es la mejor forma en la que el conocimiento fluye y crece, por lo que invita a los lectores a que compartan este producto.

Esta publicación incorpora las opiniones e ideas de varios autores y especialistas en la materia, quienes generosamente contribuyeron con su conocimiento y experiencias. Los textos se han respetado en su totalidad y cada uno de ellos refleja la riqueza de una sociedad plural e incluyente y no necesariamente constituyen la posición de Transparencia Mexicana.

Nuestro compromiso es el de mantener un canal de comunicación para que este libro siga abierto a recibir conceptos o experiencias nuevas a través de una versión electrónica. Cada día surgen nuevas voces en este tema y estamos interesados en incorporarlas. Sus comentarios son bienvenidos. Por favor escribanos a Transparencia Mexicana en info@tm.org.mx



ÍNDICE

ÍNDICE

Prólogo

Parlamentos abiertos, democracias efectivas

Eduardo Bohórquez, Coordinador editorial 11

Retos

Parlamento Abierto:

Colaboración hacia una representación moderna

Dan Swislow, Senior Partnerships Officer, National Democratic Institute, USA
John Wonderlich, Policy Director, Sunlight Foundation, USA 15

Parlamento Abierto y transparente, un acercamiento a lo inevitable

Pablo Secchi, Director Ejecutivo de Fundación Poder Ciudadano, Argentina 27

El Parlamento Abierto y los retos de la evaluación a los órganos legislativos

Fernando Dworak, Académico del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) 39

Participación Ciudadana en el Poder Legislativo. Un Argumento para Fortalecer la Representación

Guillermo Ávila, Fundar Centro de Análisis e Investigación, Mexico 57

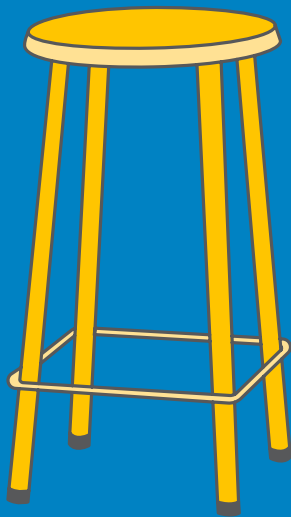


ÍNDICE

Experiencias y logros

Apertura legislativa como parte de la Alianza para el Gobierno Abierto en Georgia Giorgi Kldiashvili, Director del Institute for Development of Freedom of Information, Georgia	71
¿Dónde están los legisladores en el Gobierno Abierto? Muchiri Nyaggah, Director Ejecutivo del Local Development Research Institute, Kenya	89
El Trabajo de la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa María Jaraquemada Coordinadora de la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa Agustina De Luca, Coordinadora del Área de Transparencia Legislativa, Directorio Legislativo	97
Se necesitan dos para una verdadera alianza Eduardo Bohórquez y Alejandra Rascón, Transparencia Mexicana, México	109
El impacto de los canales legislativos para un Parlamento Abierto: el caso del Canal del Congreso mexicano Leticia Salas Torres, Anterior Directora del Canal del Congreso Mexicano, México	135
Hacia un Parlamento Abierto en México: una experiencia de evaluación María Del Carmen Nava Polina, Directora de Visión Legislativa, México	147
Los Medios Electrónicos Remotos: Instrumentos fundamentales para garantizar el derecho de acceso Diego Ernesto Díaz Iturbe, Director General de Impacto Legislativo, México	167
La experiencia de Qué Hacen los Diputados (QHLD) Vicky Bolaños, Co-fundadora de QHLD, España	189
Sobre los autores: para continuar el diálogo	209

PRÓLOGO



PARLAMENTOS ABIERTOS, DEMOCRACIAS EFECTIVAS

Por **Eduardo Bohórquez**

La democracia ha fallado. Ha fallado profunda y dolorosamente.

No ha sido por falta de empeño. En la segunda mitad del siglo XX luchamos por el voto universal, contra el fraude electoral, para afianzar la división de poderes, para que cayeran los regímenes autoritarios y también para desterrar dictaduras.

Los ciudadanos hemos salido a las calles y nos hemos manifestado en contra del mal gobierno. Por años exigimos transiciones políticas pacíficas en América Latina o Europa del Este y participamos de movilizaciones en todo el mundo árabe. Hemos votado, denunciado, exigido, negociado. Escribimos editoriales, hablamos al radio, nos quejamos en la sobremesa. Hemos hecho de la política el instrumento de la sociedad civil y criticado tanto la violencia como el terrorismo. La democracia ha fallado pese a nuestro compromiso cívico.

No nos ha tomado por sorpresa. Sabíamos que la democracia es imperfecta como régimen político, pues todos los regímenes lo son. La democracia ha fallado porque solo funciona para unos cuantos, porque en la práctica contradice su esencia.

La democracia funciona bien para los que tienen el poder del picaporte o la influencia que el dinero puede comprar en política. Funciona para quienes ya tienen acceso, voz, recursos, poder. No funciona para quienes están alejados de las capitales y los restaurantes lujosos; para quienes todavía temen alzar la voz en comunidades aisladas, porque el disenso es sinónimo de



riesgo. La democracia no funciona para los migrantes, para las multitudes silenciosas que solo tienen tiempo para sobrevivir. La democracia no solo convive con la desigualdad, es parte de la desigualdad.

La democracia ha fallado porque cada vez estamos más y más lejos de nuestro gobierno, a pesar de que se acortan las distancias por el celular o el internet. El gobierno se parapeta en el mensaje televisivo a la nación, en el “spot” de 20 segundos, en el “soundbite” o el tweet. El gobierno sigue siendo de edictos y decretos. Un gobierno lejano, de una vía, un gobierno reticente al diálogo. No es casual, por tanto, que para hacer que la voz ciudadana se convoque a amplios conglomerados de personas. Cuesta tanto trabajo que estas voces se escuchen, que deben ser amplificadas. El altavoz es la consigna estridente en cada una de las marchas o el “hashtag” exitoso en twitter.

Si la democracia ha fallado, ha sido en buena medida porque no ha tenido la capacidad de representar y dar coherencia a todas estas voces. Sabíamos de la crisis de representación de los partidos, pero cada vez hay mayor evidencia sobre los retos para vincular a la ciudadanía con sus parlamentos y congresos. Formalmente, los congresos se esfuerzan

por ser representativos de núcleos de población, pero en la práctica son distantes respecto a los intereses y necesidades cotidianas; se esfuerzan por legislar, pero hay pocos esfuerzos documentados y exitosos que transformen al parlamento en una estructura que representa mejor a los electores.

Incluso los congresos en democracias consolidadas que cumplen relativamente bien las funciones de legislación y vigilancia de los poderes ejecutivos, la brecha con los electores sigue ampliándose. La desconfianza de los ciudadanos hacia los legisladores de todo el mundo sigue creciendo. La percepción es que el Congreso trabaja para otros intereses pero no para los nuestros.

Los parlamentos están cerrados al público y también al escrutinio público. Como en la metáfora de la llamada “caja negra” de David Easton: sabemos que algo pasa adentro, pero lo que no sabemos es exactamente qué.

Hoy tenemos las herramientas necesarias para iniciar un periodo de apertura parlamentaria. En muchos países existen los marcos legales

“La desconfianza de los ciudadanos hacia los legisladores de todo el mundo sigue creciendo.”

para asegurar que la información que producen sea pública y accesible a todos los ciudadanos. Tenemos también la tecnología. El costo de transmitir y procesar información se ha reducido drásticamente, y hoy hay tantas plataformas y aplicativos, como creatividad en nuestras sociedades.

Esta apertura es imposible si quienes integran el Congreso no están en disposición de revitalizar la democracia. Si la clase política no abraza con sinceridad los ideales participativos y representativos de la democracia. La apertura parlamentaria es mucho más que subir información en la página web del Congreso o Parlamento. No se trata sólo de “mostrar” lo que los legisladores están haciendo. Parlamento abierto es el marco para construir una nueva relación con la sociedad y ayudar a reconstruir democracias fallidas.

Este libro es sobre cómo empezar a abrir a los congresos y parlamentos en el mundo. Contiene experiencias, interpretaciones y fracasos. Al compilar estas historias, se ha buscado mostrar que en medio del desasosiego que hoy produce la democracia en el mundo, hay quienes están tratando de salir de este laberinto: legisladores, ciudadanos, organizaciones, países.

Para avanzar en la apertura parlamentaria, tenemos que ser capaces de aprender rápidamente de lo que están haciendo bien en otras latitudes. En este libro hay ejemplos e historias de quienes han logrado persuadir a sus parlamentos de empezar a abrirse y sobre quienes todavía están luchando por hacerlo. Hay análisis sobre quienes han logrado acciones muy concretas y quienes todavía están dibujando ambiciosos planes. El contenido muestra el trabajo de quienes sueñan y nos animan a hacerlo, pero también empeñados en aterrizar ideas en Prácticas parlamentarias. Hay un común denominador. Todos estamos convencidos de que la democracia tiene que ser reinventada y que, por su naturaleza y vocación, el Poder Legislativo es un lugar idóneo para empezar a hacerlo. Sin parlamentos abiertos, la democracia no sólo habrá fallado, sino que nos habremos resignado a que siga haciéndolo.

“Para avanzar en la apertura parlamentaria, tenemos que ser capaces de aprender rápidamente de lo que están haciendo bien en otras latitudes.”



RETOS

PARLAMENTO ABIERTO: COLABORACIÓN PARA UNA REPRESENTACIÓN MODERNA

Por **Dan Swislow**, SENIOR PARTNERSHIPS OFFICER, INSTITUTO NACIONAL DEMÓCRATA, EEUU
& **John Wonderlich**, DIRECTOR DE POLÍTICAS, SUNLIGHT FOUNDATION, EEUU

Un público cambiante y la necesidad de innovación parlamentaria

La confianza en las instituciones políticas va disminuyendo a nivel global. Tan sólo un diecisiete por ciento del público global siente que sus gobiernos los escuchan.

Más que cualquier otra rama del gobierno, los parlamentos han sufrido la peor parte de este declive. Cristina Leston-Bandeira, profesora de parlamento en la Universidad de Hull, ha llegado a decir que, “los parlamentos se han convertido en la cara y la causa de la falta de participación política.” El Informe Parlamentario Mundial de la Unión Interparlamentaria estableció que no sólo la confianza en los parlamentos ha ido en descenso continuo en todas las regiones del mundo por más de una década, sino también que los parlamentos quedan casi en último lugar entre todas las instituciones públicas en cuanto a confianza ciudadana.

La disminución de la confianza en los parlamentos, y más ampliamente en el gobierno, se debe en parte a los cambios fundamentales que han ocurrido en las expectativas ciudadanas en la era digital. La tecnología empodera al individuo en maneras nunca antes posibles. Hay nuevas plataformas que les permiten a los ciudadanos personalizar la información



que reciben y las redes con las que la comparten—y cada vez más, los ciudadanos les están exigiendo a sus gobiernos y parlamentos el mismo de nivel de desempeño, rendición de cuentas y oportunidades para involucrarse. Estas características son parte de la esencia del gobierno y parlamento abiertos. Aunque a veces esta nueva interconexión impulsada por la tecnología puede causar consecuencias no deseadas, el crear nuevos incentivos que son tanto constructivos como destructivos es parte de nuestro nuevo panorama político.

“La habilidad de los ciudadanos de entrar en contacto con los representantes que ellos eligen y hacerles rendir cuentas es crucial para la salud de un sistema político.”

A los parlamentos les está costando estar a la altura de las nuevas exigencias y expectativas de los ciudadanos que representan. También se les está haciendo difícil asegurarse de que esa mayor apertura no se instituya simplemente para que haya apertura, sino para que impulse mejoras en el desempeño del gobierno y la participación ciudadana. Su éxito en estas iniciativas es vital.

Los parlamentos son la rama representativa de los gobiernos democráticos, concebida con el propósito de proveerles a los ciudadanos un enlace directo al proceso de formulación de políticas y un método para supervisar y asegurarse de la rendición de cuentas de las otras ramas. La habilidad de los ciudadanos de entrar en contacto con los representantes que ellos eligen y hacerles rendir cuentas es crucial para la salud de un sistema político. A los ciudadanos ya no les satisface esperar a canalizar sus expectativas para las próximas elecciones. En nuestro mundo más interconectado los ciudadanos esperan cada vez más que sus reclamos ameriten una respuesta mucho más rápidamente. Estas mayores expectativas le añaden una nueva volatilidad a los sistemas legislativos, creando nuevas oportunidades para ejercer presión pública y alterar el balance entre las políticas de los países y sus agendas legislativas.

Un parlamento abierto puede ser un conducto de información gubernamental, un micrófono para las necesidades de los ciudadanos, y un garante de los derechos ciudadanos. Cuando se encuentran más fuertes,

los parlamentos abiertos proveen información sustancial sobre debates y formulación de políticas que influye en las elecciones, básicamente supervisan el poder ejecutivo, y crean una base para una buena política pública. Un parlamento cerrado puede inhibir la habilidad de los ciudadanos para acceder a suficiente información para pedirles cuentas a los oficiales públicos. La fuerza de los parlamentos es crucial, y su apertura hace que la gobernanza y la reforma democrática en todos los sectores sean más permeables a los intereses ciudadanos. Sin una representación constante y democrática en la legislación y supervisión, el vínculo entre la voluntad pública y el sistema legal se puede erosionar. Las legislaturas, que representan la voluntad pública mediante las elecciones, proveen la legitimidad necesaria para reformas democráticas que sean aceptadas por el público, y velan por el estado de derecho.

La legitimidad democrática es la cuestión más importante para la efectividad a largo plazo de todo tipo de iniciativas de reforma, desde transiciones de poder entre regímenes hasta iniciativas específicas para cada sector sobre comercio, recursos naturales o derechos humanos. Y las legislaturas son las únicas instituciones capaces de proveer la máxima validación—reformas legales representativas democráticamente. Las leyes forman la base para las reglas, reglamentos, y el poder ejecutivo; siguen ahí entre elecciones; y son la máxima representación del poder de una sociedad para estructurarse a sí misma.

De cara a la demanda creciente de una gobernanza efectiva y abierta, los parlamentos atados a las tradiciones se han tardado en utilizar la tecnología y nuevas ideas para crear oportunidades para fomentar la participación y representación ciudadana—y en cumplir las expectativas de los ciudadanos del siglo XXI. Esto ha tenido efectos fundamentales en la confianza en las legislaturas y en la legitimidad democrática en general.

Sin embargo, los parlamentos se han ido adaptando cada vez más a la era abierta y digital. Cada vez más, muchos actores parlamentarios han

“Un parlamento abierto puede ser un conducto de información gubernamental, un micrófono para las necesidades de los ciudadanos, y un garante de los derechos ciudadanos.”



comenzado a darse cuenta de la importancia de superar estos retos y han comenzado a adoptar nuevas herramientas para llegar a los ciudadanos. Leston-Bandeira afirmó: “No es sólo que los diputados jamás habían trabajado tan fuertemente, sino que la transparencia nunca había sido tan alta, y nunca había habido tanta información ni tanto acceso al parlamento.” Sin embargo, lo importante no es el nivel absoluto de información accesible—de hecho, hay quienes afirman que ésta puede ser la causa de la disminu-

ción de la confianza—sino la calidad de la representación y la fuerza del proceso democrático. La necesidad de que los parlamentos respondan a la transformación de las expectativas del público es evidente, al igual que algunas oportunidades para realizar mejoras significativas. No obstante, el “World e-Parliament Report” (Informe Mundial sobre e-Parlamentos) del 2012 anunció que los parlamentos han ido avanzando, pero “muy lentamente.” El reporte, que estudió ciento cincuenta y seis órganos parlamentarios en ciento veintiséis países, encontró que: “sólo un cuarto o menos de todos los parlamentos mostraban mejoras tecnológicas relacionadas específicamente a los ciudadanos—más interacción con los ciudadanos y más información provista a los ciudadanos.”

“La informática es utilizada por algunas organizaciones para crear visualizaciones del trabajo parlamentario como infografías que muestran los cambios realizados a un texto legislativo a través del tiempo.”

La sociedad civil interviene

A medida que los parlamentos han ido mejorando poco a poco la conexión entre los ciudadanos y el gobierno, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) se han vuelto cada vez más activas. En años recientes, el rol de la sociedad civil al monitorear y difundir el trabajo de los parlamentos ha crecido dramáticamente en todo el mundo. Las organi-

zaciones de monitoreo parlamentario (OMP), tipos de OSC que monitorean y evalúan el funcionamiento y la actividad de los parlamentos, operan en el nexo de la sociedad civil, los medios, el parlamento y los ciudadanos. Cada vez más se reconoce el importante rol que juegan estas organizaciones en ayudar a los ciudadanos a entender y participar en el proceso legislativo, mejorar el acceso público a la información parlamentaria y fortalecer la rendición de cuentas parlamentaria. Un estudio del

2011 del Instituto Nacional Demóctata y el Instituto del Banco Mundial identificó un grupo de expertos en tecnología cada vez más activo de más de ciento noventa OMP participando en el monitoreo del desempeño parlamentario y abogando por una mayor transparencia parlamentaria y gubernamental en casi cien países. El número de OMP activas ha seguido creciendo desde que ese documento fue publicado.

En los últimos años, las OMP han ido intentando cada vez más desarrollar e implementar tecnologías que provean nuevas oportunidades para que los ciudadanos exploren información parlamentaria, desde data sobre la asistencia hasta discursos, votos o leyes. Algunas OMP agregan y analizan la información parlamentaria, presentándola de manera que sea más fácilmente digestible para el público en general. Otras crean reportes e índices que usan información sobre los diputados y sus partidos para evaluar sus niveles de actividad en el parlamento y, en algunos casos, en sus distritos. Muchas organizaciones monitorean y explican las legislaciones para así poder educar a los ciudadanos y diputados sobre asuntos que serán discutidos en el parlamento; mientras tanto, otras le dan prioridad a la rendición de cuentas parlamentaria monitoreando las promesas de campaña de los diputados y sus declaraciones de patrimonio, patrones en los votos de los partidos y hasta el cumplimiento parlamentario de los reglamentos.

Una de las primeras páginas de internet de monitoreo parlamentario más influyentes es TheyWorkForYou.com (“EllosTrabajanParaTi.com”) de mySociety. Iniciada en el 2004, la página de internet ha ido evolucionando para proveerle a los visitantes acceso rápido a una variedad de información sobre la labor de los miembros del parlamento de Reino Unido, la Asamblea de Irlanda del Norte, el Parlamento Escocés y la Asamblea Nacional de Gales, recibiendo entre doscientos mil y trescientos mil visitantes mensualmente. Otras páginas de OMP disfrutaron de un éxito similar. Durante la primera mitad del 2012, se estima que entre cinco y diez millones de individuos accedieron a información de GovTrack.us, una OMP que monitorea el Congreso de EEUU, y sus socios. En Colombia, la organización *Congreso Visible* notó que su página de internet recibió más de ciento veinte mil personas al día en las semanas antes de las elecciones de marzo del 2014. Las OMP se han convertido también en fuentes



de información críticas para periodistas. Para fomentar el uso efectivo y responsable de la información disponible creada por PRS Legislative Research en la India, la organización ha llevado a cabo adiestramientos para cientos de miembros de los medios.

La informática es utilizada por algunas organizaciones para crear visualizaciones más dinámicas del trabajo parlamentario como infografías que muestran los cambios realizados a un texto legislativo a través del tiempo. En la República Checa, Kohovolit.eu ha desarrollado una variedad de visualizaciones de data que ayudan a entender mejor data compleja sobre votaciones y a entender patrones que de otra manera serían muy difíciles de comprender.

“Cada vez hay más evidencia de que la sociedad civil puede fomentar la rendición de cuentas de los parlamentos para con el electorado.”

En adición a forjar conexiones entre los ciudadanos y el trabajo de las legislaturas mediante la data, muchas OSC están desarrollando tecnologías que le permiten al ciudadano entrar en contacto directo con sus diputados o participar en el proceso legislativo. Hay evidencia que sugiere que muchas veces estos acercamientos resultan exitosos al facilitar una mayor participación ciudadana y crear relaciones más constructivas entre los parlamentos y el ciudadano. A través de su página de internet Marsad.tn, Al-Bawsala en Túnez ayuda a los ciudadanos a hacerle preguntas a sus diputados con una plataforma en línea que publica las conversaciones. SimSim-Participation Citoyenne en Marruecos ofrece una plataforma similar con Nouabook.ma, y complementa esta página de internet con adiestramientos presenciales de educación cívica en todo el país y con sesiones de respuestas y

preguntas con los diputados transmitidas en vivo. En Alemania, una página de internet que facilita la discusión entre los ciudadanos y los diputados recibe trescientas cincuenta mil visitas únicas al mes, mientras que el ochenta por ciento de las más de ciento cincuenta mil preguntas que se le han hecho a los diputados en la plataforma han sido contestadas. Según una entrevista con un diputado, la página de internet *Abgeordnetenwatch.de*, le provee “una de las únicas oportunidades para conocer a la gente de mi distrito.”

Cada vez hay más evidencia de que la sociedad civil puede fomentar la rendición de cuentas de los parlamentos para con el electorado, facilitar la participación ciudadana en los procesos parlamentarios, y mejorar el acceso ciudadano a información sobre los parlamentos y su labor. En India, una evaluación de una campaña para crear reportes sobre los diputados encontró que el proyecto había contribuido a una disminución en la compra de votos en efectivo y a un aumento en el índice de participación electoral, entre otros resultados positivos. Un estudio de una campaña de evaluación parlamentaria en Uganda encontró que los votantes respondían mucho a la información provista en las evaluaciones y que éstos llamaban la atención de los medios y eran “discutidos intensamente” por los diputados. Una encuesta de Afrobarometer llevada a cabo poco antes de las elecciones del 2011 mostró un conocimiento de las evaluaciones por parte de los ciudadanos mayor al que había sido reconocido en el estudio. La publicación de datos sobre la asistencia parlamentaria en la República Checa también tuvo un impacto en el comportamiento de los diputados.

Que las OMP puedan tener un impacto significativo en el comportamiento es razón tanto para celebrar como para preocuparse. Para una institución receptiva es normal que demuestre interés en puntuaciones y medidas, pero eso también sugiere que una métrica mal diseñada podría tener un impacto contraproducente, dando paso a lucimiento, asistiendo a las reuniones para evitar puntuaciones negativas cuando ese tiempo podría ser invertido mejor en otro lugar, u otras consecuencias indeseadas.

El potencial de estas intervenciones, las cuales ya se utilizan en todas las regiones del mundo, para ayudar a llegar a nuevos públicos y profundizar nuestro conocimiento sobre los mecanismos internos de nuestras instituciones representativas se cumple cada vez más. En años recientes, las OMP y otros grupos de la sociedad civil que trabajan con la transparencia y la rendición de cuentas del parlamento han empezado a tener un impacto a nivel global, impulsando al diálogo sobre la apertura parlamentaria.

“La transparencia y reformas legislativas se han transformado significativamente, desarrollando nuevas redes regionales y globales prometedoras que trabajan juntas.”



Un movimiento global para abrir los parlamentos

A lo largo de los últimos diez años, la transparencia y reformas legislativas se han transformado significativamente, desarrollando nuevas redes regionales y globales prometedoras que trabajan juntas. Aunque las reformas legislativas siguen siendo un fenómeno fundamentalmente nacional, ha surgido una variedad de nuevas iniciativas que conectan a reformadores con ideas similares para que compartan sus mejores métodos y fortalezcan el consenso emergente.

En abril del 2012, un grupo de organizaciones de monitoreo parlamentario de todas partes del mundo se unió para crear la red OpeningParliament.org (“Abriendo el Parlamento.org”) en una conferencia organi-

zada por el Instituto Nacional Demócrata en conjunto con la Sunlight Foundation y la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa. Los grupos redactaron la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria, la cual establece qué tipo de información el parlamento debe publicar y cómo, estándares de transparencia para data parlamentaria, y principios a los cuales los parlamentos deben aspirar para crear una cultura de transparencia en toda la sociedad. Desde entonces la declaración ha sido apoyada por casi ciento ochenta organizaciones de ochenta países, y ha sido traducida por voluntarios a veinticinco lenguas.

“Tras escuchar las voces de los ciudadanos y grupos de la sociedad civil de todo el mundo, muchos parlamentos han comenzado a enfocar sus energías en el asunto de la transparencia parlamentaria.”

El desarrollo de esta comunidad—y la defensa en conjunto de los miembros de la comunidad en torno a la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria—han tenido un impacto significativo en muchos países en todo el mundo. En Argentina, una coalición de OMP usó la declaración para ayudar a firmar un memorando de comprensión con el presidente de la Cámara de Diputados que resultó en la publicación de información deseada y el nacimiento de un grupo de trabajo que sigue activo actualmente. En la República

Checa, una coalición dirigida por una OMP cabildeó y envió la declaración al parlamento, donde un equipo de tecnología de la información respondió publicando todos los registros de votaciones y proyectos de ley

desde el 2010 en un formato abierto. En estos países, al igual que en Liberia, Alemania, Francia, Polonia y Croacia, y regionalmente en el África subsahariana, se han formado coaliciones de la sociedad civil para abogar por la declaración, indicando la posibilidad de reformas de transparencia en el futuro. En algunos países, incluyendo a Georgia, México, y Portugal, entre otros, las organizaciones han resultado exitosas al ganar apoyo parlamentario oficial para la declaración.

Tras escuchar las voces de los ciudadanos y grupos de la sociedad civil de todo el mundo, muchos parlamentos han comenzado a enfocar sus energías en el asunto de la transparencia parlamentaria. A nivel global, organizaciones como la Organización para la Seguridad y la Cooperación en la Asamblea Parlamentaria de Europa, la Asociación Parlamentaria del Commonwealth, y la Reunión Interamericana de Presidentes de Legislaturas de la Organización de Estados Americanos han apoyado los principios expuestos en la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria. Simultáneamente, un grupo de diputados de América Latina se unió en el 2012 para apoyar la Declaración de Santiago, que hace un llamado también para impulsar los esfuerzos para fomentar la transparencia y la participación ciudadana. Y con motivo de la VII Cumbre de las Américas, diputados de toda la región se reunieron, dirigidos por ParlAmericas, para declarar la importancia del asunto.

“Las iniciativas de reforma tienen éxito cuando incluyen líderes políticos, medios noticiosos, organizaciones de la sociedad civil (especialmente las OMP), equipo legislativo, tecnólogos, entre otros.”

A nivel doméstico, muchas legislaturas han iniciado proyectos experimentales para mejorar cómo difunden la información sobre su trabajo y representan a los ciudadanos. En Brasil, partiendo de sus logros con el proyecto de e-Democracia para recolectar la opinión de sus ciudadanos sobre el trabajo de la legislatura, la Cámara de Diputados lanzó en el 2014 un espacio permanente para hackers. El HackerLab invita a desarrolladores y activistas de la sociedad civil para que participen directamente en la labor legislativa con diputados y equipo legislativo, y ya ha creado decenas de nuevas soluciones tecnológicas para los retos que enfrenta la legislatura. En Ghana, el Comité de Fiabilidad Gubernamental del Parla-



mento se unió al grupo PenPlusBytes para crear una plataforma que les permita a los ciudadanos interactuar con el comité a través del internet, WhatsApp o SMS. No todos los experimentos como éste van a resultar exitosos finalmente, pero la disposición de los parlamentos a llevar a cabo este tipo de proyectos demuestra que cada vez más reconocen los retos particulares que enfrentan los parlamentos en la era digital.

De estas iniciativas, las más exitosas son aquellas que combinan las perspectivas de los diversos actores parlamentarios. Las iniciativas de reforma tienen éxito cuando incluyen líderes políticos, medios noticiosos, organizaciones de la sociedad civil (especialmente las OMP), equipo legislativo, tecnólogos, entre otros. Las instituciones legislativas son bastante peculiares en este aspecto, ya que, por su naturaleza, tienden a valorar las tradiciones y los precedentes. En adición, y a propósito, las muchas veces las reformas requieren de un consenso amplio con el apoyo de una gama de distritos. Debido a estas razones, los procesos amplios y abiertos que incluyen a varias comunidades son los ideales para crear discusiones novedosas, espacio político, y acercamientos creativos para modernizar y reformar los procesos e información legislativos.

“Hay un impulso significativo hacia una red de trabajo parlamentario global que una a legisladores, organizaciones de la sociedad civil, filántropos, entre otros.”

A nivel global, los esfuerzos para llegar a soluciones colaborativas han sido reforzados con el trabajo del Grupo de Trabajo sobre Transparencia Legislativa (GTTL) de la Alianza de Gobierno Abierto (AGA), dirigida por el Congreso de Chile y el Instituto Nacional Demócrata. La AGA fue fundada en el 2011 como una alianza multilateral dirigida por la rama ejecutiva compuesta por ocho países que busca trabajar directamente con la sociedad civil para redactar e implementar planes de acción gubernamental abiertos. Desde entonces ha incorporado sesenta y cinco países, y ha logrado que los gobiernos trabajen con OSC para crear miles de compromisos para fomentar la transparencia y la rendición de cuentas gubernamental. En el 2013, por primera vez, la AGA invitó a la participación parlamentaria a través del GTTL, y en dos años les ha dado la oportunidad a los diputados y

a la sociedad civil de que colaboren y logren cumplir su meta de proveer oportunidades de asistencia técnica y de intercambio relacionadas a los compromisos de la AGA. En septiembre del 2014, miembros del GTTL y de la comunidad de transparencia parlamentaria organizaron la primera Semana Global de Transparencia Legislativa, la cual incluyó eventos organizados por grupos de la sociedad civil y parlamentos en más de treinta países, desde el Reino Unido hasta Jordania, Myanmar, y Burkina Faso, durante diez días.

Estos esfuerzos globales para crear redes de trabajo se han intersecado con los esfuerzos que ocurren a nivel doméstico también. En Paraguay, tras más de una década sin una Ley de Acceso a la Información, la legislatura logró aprobar en el 2014 una ley redactada por grupos claves de la sociedad civil y un caucus de senadores reformistas. En El Reino Unido, el Presidente de la Cámara de los Comunes creó una Comisión sobre la Democracia Digital, uniendo a la sociedad civil y a los expertos académicos con los diputados para pensar en recomendaciones para enfrentar los retos que trae la era digital. En México, el Congreso se unió a una coalición de organizaciones de la sociedad civil en el 2014 para crear la Alianza para el Parlamento Abierto, la cual ofrece un mecanismo viable para el diálogo de cara a la aprobación de una serie de reformas significativas de transparencia. En el 2015, el Parlamento de Georgia invitó a varios colaboradores de la sociedad civil para desarrollar un Grupo de Trabajo sobre el Parlamento Abierto, el cual está trabajando para redactar un plan de acción parlamentaria. Tanto los diálogos en México como los de Georgia se basaron en el apoyo a la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria de la sociedad civil.

A medida que estas legislaturas trabajan con nuevas iniciativas de reforma, y a medida que el trabajo se vuelve más internacional, hay un impulso significativo hacia una red de trabajo parlamentario global que una a legisladores, organizaciones de la sociedad civil, filántropos, entre otros. Esta nueva red de trabajo, que parte del éxito del trabajo y las iniciativas regionales como el GTTL, jugará un papel esencial en la coordinación del trabajo con reformas legislativas y la transparencia parlamentaria para fortalecer otras iniciativas y áreas.



RETOS

PARLAMENTO ABIERTO Y TRANSPARENTE, UN ACERCAMIENTO A LO INEVITABLE

By **Pablo Secchi** (@PabloSecchi)
DIRECTOR EJECUTIVO FUNDACIÓN PODER CIUDADANO,
ARGENTINA

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

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

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

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



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

“Los parlamentos son mal vistos por la ciudadanía en la mayoría de los índices que se desarrollan en relación a la calidad o probidad de las instituciones.”

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

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

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

¿Cómo podemos abrir los parlamentos? Esta pregunta seguramente cambiará dependiendo del país en que nos situemos, lo avanzada de su democracia, la apertura de la clase política. En algunos países fue una ardua tarea comenzar con esa apertura pero se logró principalmente con la fuerza de presión de la sociedad civil.

El cierre era (y en algunos lugares es) tal, que el desafío comenzó por poder ingresar a los parlamentos a las reuniones de asamblea, donde el acceso a las mismas no estaba prohibido (o sí) sino que principalmente a nadie se le había ocurrido ir a presenciar una reunión.

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

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

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

“Los reparos fueron muchos, pero se comenzó a entender que los ciudadanos tienen derecho a conocer qué sucede dentro de los congresos.”

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



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

Qué queremos ver en los parlamentos hoy

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

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

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

En tercer lugar surge algo esencial cuando se habla de control de la corrupción y especialmente si se quiere conocer la apertura parlamentaria. Varios congresos muestran los proyectos presentados y se empieza a conocer cada vez más lo que sucede en las reuniones de comisión, pero ¿cuántos congresos se abren en su plano administrativo y presupuestario? Aquí empezamos a poner la lupa en algo muy caro especialmente a los intereses de los partidos políticos. Nos volvemos a hacer preguntas (por si el lector aún no lo notó, nos gusta preguntar): ¿Todos los legisladores cuentan con los mismos recursos económicos? Si soy jefe de un bloque, ¿cobro más que un simple legislador? ¿Cuántos recursos económicos tienen los legisladores además de sus dietas? ¿Tienen pasajes aéreos a su disposición? ¿Qué sucede si no los utilizan?

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

“Pero lo que exigimos hoy a los parlamentos es PROACTIVIDAD.”

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

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



ven obligados a hacerlo. Por supuesto que estamos detallando las peores prácticas, no en todos los congresos sucede, y por supuesto que no es la regla general de los legisladores. Pero tenemos que estar atentos y principalmente tener información al respecto.

Finalmente, la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa mide a los congresos por Participación Ciudadana. Esto es, por el espacio que los congresos le dan a los ciudadanos a la hora de solicitar información, de discutir los proyectos, de realizar audiencias públicas, de fomentar la participación ciudadana a través de medios electrónicos.

“La Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria es un llamado a los Parlamentos o Congresos para generar un mayor compromiso con la transparencia”

Quien quiera ver los resultados del trabajo de medición específica para cada uno de los países, ingresar a www.transparencialegislativa.org.

El Parlamento Abierto:

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

Cerca de 80 organizaciones de más de 50 países generaron un documento llamado “Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria”, que es un llamado a los Parlamentos o Congresos, nacionales y subnacionales, para generar un mayor compromiso con la transparencia y la participación ciudadana. Algunos conceptos son claros para que terminemos de comprender de qué hablamos cuando hablamos de Parlamento Abierto.

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

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

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

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

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

“Básicamente, los parlamentos tienen una función más a las clásicas de Legislar, Representar y Controlar: Y ésta es informar.”



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

- **La costumbre.** “Siempre se hizo así”. Es un desafío enorme cambiar a instituciones tan antiguas y con prácticas que, más allá de oscuras o corruptas, están institucionalizadas.
- **Los procedimientos obsoletos.** Es necesaria la incorporación exhaustiva de procedimientos informáticos y trabajar sobre la despapelización. Nos dice José Élice: “Desde el uso de equipos informáticos para el simple proceso de textos, cálculos y presentaciones, hasta la creación e implantación de sistemas de información aplicados a la gestión legislativa y a la administración parlamentaria -sistemas de información legislativa, tableros electrónicos de votación y sistemas integrados de administración-, como también al uso de los recursos disponibles en la Internet, sea para conseguir y compartir información o integrar procesos, experiencias y datos en webs cooperativas.”
- **Las capas geológicas de los parlamentos.** Es imperante una reingeniería administrativa y la reforma de la estructura orgánica de los parlamentos para lograr un modelo más dinámico y menos burocrático que se adapte a la demanda de apertura. Hay que romper con esas capas que están enquistadas en una estructura antigua y aceptada para la conveniencia de algunos.
- **Legisladores y autoridades parlamentarias conservadoras.** Los legisladores y autoridades deben cambiar su cabeza y adaptarla a estos tiempos. La sociedad no debe adaptarse a las administraciones y funcionarios circunstanciales, sino que éstos deben adaptarse a los nuevos tiempos. La inestabilidad, que por lógica propia de la política existe en nuestros parlamentos, no debe ser excusa para que los ciudadanos debamos adaptarnos al nuevo funcionario. De allí surge la importancia de institucionalizar al Parlamento Abierto y sus prácticas. Acceder a una determinada información porque hoy tenemos una buena relación con el Presidente de la Cámara de Senadores, es el fracaso de la institucionalización de las políticas de transparencia.

- **La politización de la administración de los parlamentos.** Hoy es común observar que llegar a la administración del parlamento es arribar a una caja presupuestaria disponible para el partido de turno en el cargo. Desde allí se distribuyen beneficios económicos y políticos en forma discrecional. Entonces algunos tienen más y mejores recursos que otros, hablamos de fondos económicos, de mejores oficinas, de acceso a viajes, capacitaciones, etc. El combate a estas prácticas nuevamente pasa por la institucionalización de las mismas a través de normativas claras que no dejen espacio a la discrecionalidad de las autoridades de turno.
- **El parlamento cerrado y el “a ustedes quién los eligió”.** Para aquéllos que trabajamos desde la sociedad civil, es común escuchar de los dinosaurios legislativos (permítaseme el término) la acusación de que no representamos a nadie, que nadie nos eligió y que ellos son los representantes votados por el pueblo. Nadie lo discute. Pero el parlamento se debe abrir al debate con la sociedad y las organizaciones que forman parte de ella. Los ciudadanos u organizaciones no quieren tomar el rol de los representantes, quieren hacer escuchar su voz para tener parlamentos más abiertos, transparentes y que las decisiones que deban tomar los legisladores se tomen en un marco observable sin obstáculos para la ciudadanía.

“Todo lo abierto nos invita a pasar, a mirar, a indagar, a controlar.”

Reflexión final

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

Los parlamentos van a ser abiertos y lo decimos en todos los sentidos. Esa especie de nobleza que tenía privilegios económicos, sociales y especialmente de acceso a cierta información, irá cambiando a una clase política capacitada, transparente y efectiva en su rol de representar. Es irreversible esta tendencia. Que falta mucho, está claro. Pero hoy la sociedad demanda y lo hace con herramientas y argumentos fuertes.



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

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

Bibliografía

- El Congreso Bajo la Lupa, Poder Ciudadano, 2004, 2005, 2006.
- El Congreso y la Información, Poder Ciudadano.
- Índice de Transparencia Legislativa, Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa.
- La modernización parlamentaria en América Latina, José Élice.
- Latinobarómetro, www.latinobarometro.org
- Barómetro de la Corrupción, Transparencia Internacional, www.transparency.org
- Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria, Openingparliament.org



RETOS

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

By **Fernando Dworak (@FernandoDworak)**

ACADÉMICO DEL INSTITUTO TECNOLÓGICO AUTÓNOMO DE MÉXICO - ITAM

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

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

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



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

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

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

La evaluación como elemento fundamental en una democracia

Para los órganos de poder, la evaluación es un acto político en la medida que un grupo de presión, una coalición de intereses o un partido presenta un ejercicio donde se juzga el desempeño de un órgano público. Se espera que esto le genere costos o beneficios a quien es evaluado de cara a las siguientes elecciones, en la medida que el individuo pueda conocer esa información para formar su criterio.

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

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

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

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

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

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

“La evaluación es un acto político en la medida que un grupo de presión, una coalición de intereses o un partido presenta un ejercicio donde se juzga el desempeño de un órgano público.”



Para efectos del presente capítulo se tomarán en cuenta aquellos ejercicios de evaluación que realizan los agentes externos al órgano legislativo para calificar el desempeño de estas instituciones.

Alcances y limitaciones a la evaluación de un órgano legislativo

El mayor problema para evaluar a un órgano legislativo es definir un parámetro de eficiencia que sea válido tanto para el órgano en conjunto como para las partes del mismo, incluyendo a sus integrantes. Incluso

definir un conjunto de criterios podría ser utilizado de manera facciosa por quienes los establecen, en perjuicio de quienes no encuadren en sus categorías.

“El mayor problema para evaluar a un órgano legislativo es definir un parámetro de eficiencia que sea válido tanto para el órgano en conjunto como para las partes del mismo.”

Si las evaluaciones son actos políticos que realizan uno o más grupos de la sociedad con la intención de generar costos políticos a los gobernantes y legisladores, entonces no se puede establecer un mecanismo de evaluación adicional o ajeno al voto. De seguir por ese camino se daría poder de agenda al grupo de personas que definan esos criterios y ese sería el primer paso para un régimen autoritario o totalitario. Una democracia deja al ciudadano la decisión sobre sus asuntos, los cuales estarán sujetos a la prueba y al error.

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

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

Carácter plural y político. Al contrario del poder ejecutivo, donde puede señalarse a una persona como responsable de una gestión, los órganos

legislativos toman decisiones de manera colegiada. Se espera que cada grupo parlamentario tenga una posición distintiva y a menudo contrapuesta a los demás en cada asunto.

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

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

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

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

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



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

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

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

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

Los elementos presentados arriba son sólo un esbozo de aquellos factores que influyen en los resultados de un órgano legislativo. Faltaría considerar aquellos aspectos de diseño institucional para cada uno de estos elementos que pueden ayudar a mejorar o entorpecer el desempeño de las asambleas.¹

Diferenciación de roles. La dificultad de medir el desempeño de un órgano legislativo se incrementa si se reconoce que no existe tal cosa como un

¹ Para una revisión sobre el impacto del diseño institucional, ver Dworak (2011a).

legislador “estándar” al que se le puedan aplicar parámetros de evaluación únicos. De hecho, el legislador recurrirá a alguna estrategia que maximice sus posibilidades de continuar con su carrera política, como sería la comunicación con los electores o la especialización en comisiones.²

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

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

“Un órgano legislativo moderno no puede funcionar sin organizaciones que den algo de coherencia al actuar de la institución.”

¿Un legislador es “mejor” o “peor” al optar por determinadas actividades sobre otras? Definitivamente no. El problema es creer que pueda o deba existir una lista de funciones aplicables a todos con el fin de medir su desempeño. Eso llevaría a otra falacia: La existencia de un perfil profesional previo, sobre el cual se deba juzgar si el individuo amerita o no ser postulado como candidato.³ O peor: pretender que se puede calificar a un legislador de acuerdo a porcentajes de tiempo que dedica a un conjunto previamente determinado de actividades (Ramírez Macías, 2011: 83-95).

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

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



Indicadores y metodologías de evaluación

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

“Los indicadores de funcionamiento son aquéllos que describen la operación cotidiana del órgano legislativo.”

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por funciones de vigilancia se entenderá fundamentalmente el proceso presupuestal (ley de ingresos, presupuesto de egresos, cuenta pública), facultades de ratificación o nombramiento de funcionarios públicos y las comisiones de investigación, de existir.

“El objetivo de los indicadores de desempeño es medir la forma en que un órgano legislativo y los grupos parlamentarios cumplen con sus funciones básicas.”

En este caso, el desempeño no puede medirse en tiempos o formas. Incluso la aprobación o el rechazo a un nombramiento tampoco implica que el órgano legislativo haga necesariamente su trabajo “bien” o “mal”. Sin embargo, es relevante que se tenga información sobre los procesos



deliberativos al interior del órgano legislativo, especialmente en las comisiones, si se desea hacer un análisis que aspire a ser asertivo. También es relevante saber si se cumplió dentro de un plazo definido previamente, como es el caso de las leyes de ingresos y presupuestos de egresos. Y aún en ese escenario, las conclusiones de un ejercicio de evaluación pueden estar determinadas por la agenda de quienes las realizan.

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

Como se acaba de mencionar arriba, una iniciativa puede tener un fin táctico antes que eficiente. Por lo tanto es común a todos los órganos legislativos que la gran mayoría no sean dictaminadas, toda vez que las que prosperan son del interés del gobierno o porque los partidos así lo acordaron. Sin embargo, la gran mayoría de los ejercicios que se han venido realizando afirman que se puede medir el desempeño de la institución de acuerdo al porcentaje de iniciativas aprobadas sobre las presentadas, llevando al equívoco de que existe una “sobreproducción” de iniciativas.

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

Por lo tanto, creer que se puede aplicar a un órgano plural y guiado por motivaciones políticas criterios de eficiencia administrativa podría llevar

a calificar al congreso por parámetro, como esperar que dictaminen todas las iniciativas “en tiempo y forma”. En todo caso sería preocupante que las iniciativas presentadas sólo por un agente (digamos, el ejecutivo) fueran aprobadas en plazos breves, pues eso podría implicar que un grupo tiene la mayoría y la ejerce sin posibilidad de controles.

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

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

“Es relevante saber qué tanto de la agenda política del partido se refleja en lo que aprueba el órgano legislativo.”

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

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



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

“Indicadores técnicos y administrativos: aun cuando se reconozca que una ley no puede ser calificada con criterios únicos, también es cierto que se deben cumplir ciertos requisitos técnicos.”

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

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

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

Finalmente se pueden establecer diagnósticos sobre el desempeño de la estructura interna del órgano legislativo y la forma en la que fomenta o dificulta el trabajo de la institución en su conjunto. Hablamos aquí tanto de procesos, instancias de interlocución con la ciudadanía, estructuras administrativas, calidad del personal, comunicación política y mecanismos de rendición de cuentas.

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

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

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

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

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

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

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



Las responsabilidades de los órganos legislativos frente a las evaluaciones

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

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

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

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

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

1. Garantizar el cumplimiento del principio constitucional de máxima publicidad y el acceso a la información parlamentaria y legislativa.
2. Publicar de manera proactiva la mayor cantidad de información relevante para el ciudadano, utilizando formatos sencillos y mecanismos de búsqueda simple.
3. Publicar en formatos abiertos el análisis, la deliberación y la votación de los trabajos en comisiones parlamentarias y de las sesiones plenarias.
4. Garantizar el acceso y transmisión pública de las sesiones plenarias.
5. Publicar información detallada sobre la gestión, administración y gasto del presupuesto asignado al cuerpo legislativo.
6. Publicar información detallada sobre los representantes populares, los funcionarios y el personal del cuerpo legislativo, incluidas la declaración patrimonial y de intereses de los representantes.
7. Contar con mecanismos y herramientas para un monitoreo y control ciudadano eficaz.
8. Asegurar una participación ciudadana inclusiva en los proyectos legislativos.
9. Dar preferencia a la utilización de formatos en datos abiertos, software libre y código abierto.
10. Promover legislación a favor de políticas de gobierno abierto en otros poderes y órdenes de gobierno; asegurándose de que todas las funciones de la vida parlamentaria se incorporen esos principios.



“Nadie se transparenta por voluntad propia y en el caso de un régimen político, esto sucede cuando los tomadores de decisiones enfrentan costos por no hacerlo o beneficios mayores si lo llevan a cabo.”

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



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

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

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

A continuación, y a manera de ilustrar las diversas metodologías que se han utilizado para evaluar a los órganos legislativos federales y locales en México, se presentan las siguientes referencias:

- Centro de Estudios Espinosa Yglesias (Desempeño de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, 2009) (<http://www.ceey.org.mx/site/politicas-publicas/evaluaciones-desempeno/evaluacion-desempeno-poder-legislativo>).
- Centro de Estudios Espinosa Yglesias (Desempeño de la LVIII Legislatura del Congreso de Puebla, 2011) (<http://www.ceey.org.mx/site/politicas-publicas/evaluaciones-desempeno/evaluacion-desempeno-sobre-primer-ano-sesiones-lviii>).
- Fundar (www.fundar.org).
- Impacto Legislativo (www.impactolegislativo.org.mx).
- Observatorio Legislativo del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (<http://investigacionpolitica.iteso.mx/actividades/observatorio-legislativo>).
- Reporte Legislativo (www.reportelegislativo.com.mx).

Bibliografía

- Alarcón Olguín, Víctor (2011). “El reto de evaluar al Poder Legislativo en México”, en Raúl López Flores, Fermín Edgardo Rivera Prats, Armando Hernández Cruz y Alfredo Sainez Araiza, *Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural*. México: Senado de la República / Instituto Belisario Domínguez.
- Crespo, José Antonio (2001). *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*. México: Cámara de Diputados / Auditoría Superior de la Federación.
- Dworak, Fernando (coordinador) (2003). *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*. México: Cámara de Diputados / Fondo de Cultura Económica.
- ____ (2011a). “Estudio introductorio”, en Raúl López Flores, Fermín Edgardo Rivera Prats, Armando Hernández Cruz y Alfredo Sainez Araiza, *Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural*. México: Senado de la República / Instituto Belisario Domínguez.
- ____ (2011b). *Cabildeo*. México: Senado de la República / Instituto Belisario Domínguez.
- Jewell, Malcolm E. (1995). “Legislators and Constituents in the Representative Process”, en Gerhard Loewenberg, Samuel C. Patterson y Malcolm E. Jewell (compiladores), *Handbook of Legislative Research*. Cambridge: Harvard University Press.
- López Ayllón, Sergio y Mauricio Merino (2010). “La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos”, en Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (coordinadores), *La estructura de la rendición de cuentas en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto de Investigaciones Jurídicas / Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Molinar Horcasitas, Juan y Jeffrey A. Weldon (2009). *Los procedimientos legislativos en la Cámara de Diputados, 1917-1964*. México: Cámara de Diputados / Miguel Ángel Porrúa.
- Mora-Donatto, Cecilia (2001). *Temas selectos de derecho parlamentario*. México: Universidad Anáhuac del Sur / Miguel Ángel Porrúa.
- Ramírez Macías, José de Jesús (2011). “Organización, gestión y agenda para la acción legislativa. Una experiencia de evaluación del desempeño en el congreso local de Jalisco”, en *Revista legislativa de estudios sociales y de opinión pública*, volumen 4, número 7.
- Secretaría de Gobernación (2012). *La agenda legislativa del presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa a la luz del Plan Nacional de Desarrollo 2008-2012*. México: Talleres Gráficos de México.
- Strøm, Kaare (1997). “Rules, Reasons and Routines: Legislative Roles in Parliamentary Democracies”, en Wolfgang C. Müller y Thomas Saalfeld (compiladores), *Members of Parliament in Western Europe*. Londres: Frank Cass.



RETOS

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PODER LEGISLATIVO: UN ARGUMENTO PARA FORTALECER LA REPRESENTACIÓN¹

Guillermo Ávila² (@guillermoavilar)

INVESTIGADOR DE FUNDAR, CENTRO DE ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN A.C. MÉXICO

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

Una de las primeras acciones del gobierno actual fue enviar al Poder Legislativo una iniciativa de reforma constitucional en materia de transparencia, cuyo objetivo principal era dar más autonomía al IFAI. Dejando de lado el contenido y los beneficios de su aprobación, interesa poner atención en la fase inicial del proceso legislativo en el Senado -que fue la cámara de origen-, donde la etapa de estudio, discusión y aprobación del dictamen fue ejemplar: Las reuniones de las comisiones unidas encargadas fueron abiertas y la de Puntos Constitucionales, que fue la que coordinó los trabajos, invitó a exponer sus consideraciones e inquietudes de manera expresa a personas involucradas en el tema de todos los ámbitos: Especialistas de la sociedad civil, del sector académico, servidores públicos, practicantes del derecho de acceso a la información o sujetos del mismo. El producto final -la reforma que aprobaron- incluyó muchas de las

¹ Este texto es una versión modificada del que presenté en el IV Congreso Internacional de la Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios el 18 de abril de 2013.

² Investigador del proyecto "Monitoreo y vinculación con el Poder Legislativo" del área de Transparencia y rendición de cuentas en Fundar, Centro de Análisis e Investigación.



opiniones y reflexiones, no sólo de cada grupo parlamentario sino de las y los participantes de las sesiones de análisis.

La segunda no está relacionada con el proceso legislativo sino con la administración financiera y de recursos: En abril de 2013, la Cámara de Diputados fue sede de la premiación del concurso #app115, que organizó el equipo de Codeando México, un grupo de programadores y diseñadores con vocación cívica. Se trataba, en dos palabras, de diseñar y desarrollar una aplicación para teléfonos móviles que proveyera la información de la Cámara de Diputados de una manera ágil y accesible. El objetivo fue demostrar que no es necesario gastar montos extraordinarios de recursos públicos para obtener los servicios adecuados.³ El premio específico

era simbólico: 11,500 pesos y una iPad mini. El valor de la iniciativa, sin embargo, va más allá. Fue muy interesante observar a la comunidad de desarrolladores frente a nuestros representantes y viceversa, y darse cuenta -y ellos también- del potencial colaborativo entre ambas partes.

"La intervención ciudadana en las funciones del poder legislativo y en las actividades que se derivan de ellas, fortalece la democracia."

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

La idea que sirve como guía para este ensayo es que la intervención ciudadana en las funciones del poder legislativo y en las actividades que se derivan de ellas, fortalece la democracia, tanto en el plano ideal -lo que *debe ser*- como en el instrumental -las prácticas específicas-, porque es un elemento que robustece al principio de representación: No lo sustituye, lo complementa.

³ El equipo de Codeando México creó el concurso a partir de la noticia de que la Cámara de Diputados pagaría 115 millones de pesos por el desarrollo de una plataforma similar -junto con otros servicios- sin que hubiera realmente justificación para ello. Ver "¿Cuánto vale la información legislativa?" en <http://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2013/03/18/cuanto-vale-la-informacion-legislativa/#axzz2lvcdXuFL>. Consulta del 27 de noviembre de 2013.

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

Durante el siglo XX se logró un consenso sobre la democracia como forma de gobierno. Los procesos democratizadores tuvieron resultados distintos, dependiendo del lugar en que se dieron. Esas ‘variaciones democráticas,’ sin embargo, dejaban a un lado la discusión sobre los elementos de participación e involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones porque se consideraba que bastaba con expandir la representación para lograr realmente la inclusión de todos los grupos sociales (Santos y Avritzer, 2004: *passim*). La “forma hegemónica de la democracia” se construye a partir de elementos de la democracia liberal occidental, que se concentra invariablemente en los procedimientos, lo cual termina por excluir la participación, más allá de lo electoral, en la toma de decisiones.⁴

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

"Conforme la tendencia democratizadora se extendió, se comenzó a identificar que el voto, aunque libre y efectivo, no es suficiente para definir un sistema político democrático."

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



La preocupación, cada vez más extendida, sobre la legitimidad y vigencia del principio de representación, se refleja además en la desconfianza del público hacia sus representantes,⁵ y también en el sentir compartido de desencanto por “la democracia” porque “no funciona” y no “produce los resultados deseados”, que serían, entre otros: Mayor bienestar económico, garantizar las condiciones para el ejercicio de los derechos humanos, inclusión y pluralidad sociales, una gestión de gobierno eficaz y transparente. Este cúmulo de expectativas incumplidas ofrece fundamentos para pensar que el sistema no funciona, que la transición y la alternancia no tuvieron ningún sentido.

"Lo que hace diferente esta crisis de otras es que está marcada por la desilusión y el declive de la confianza en las instituciones democráticas."

De acuerdo con Ivan Krastev, “la crisis de la democracia en nuestros días se puede entender mejor no como una amenaza para la libertad individual ni como el riesgo de regresar al autoritarismo... sino como la frustración de los empoderados” (2012: loc. 152). Y sigue: “Lo que hace diferente esta crisis de otras es que está marcada por la desilusión y el declive de la confianza en las instituciones democráticas, pero no se acompaña de la pérdida de libertades o del ascenso de una alternativa antidemocrática poderosa... no es un resultado de una falla institucional de la democracia sino producto de su éxito” (2012: loc. 259). Da la impresión de que el éxito de la democracia es que no se cuestiona que sea la forma de gobierno deseable -o el peor de los males, parafraseando a Churchill- y que la crisis se debe al desacuerdo por los procedimientos.⁶

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

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

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

El orden institucional en México se diseñó, jurídicamente, conforme a los lineamientos del equilibrio de poderes. El presidencialismo mexicano -como todos los demás- está basado en el principio de separación de poderes pero, durante mucho tiempo, el desequilibrio real no se debió a alguna deficiencia en la construcción de la estructura institucional que, de manera intencional, otorgara mayor peso al titular del Ejecutivo.⁷ A pesar de que su rol actual es el que le corresponde constitucionalmente como parte de un sistema fundamentalmente liberal y democrático, persiste, no obstante, poco conocimiento sobre el Congreso y su papel en el sistema político.

La crisis por la que pasa la representación popular se nota en la desvinculación entre representantes y representados y en el desconocimiento sobre las funciones, el trabajo y el desempeño de aquellos.⁸ Esta brecha refleja, de igual forma, la ausencia de medios para transmitir sus demandas, inquietudes y reclamos, lo que provoca que el desempeño parlamentario, en general, se evalúe negativamente porque las actividades concretas de las y los representantes, en ocasiones, resultan estar muy alejados de las y los representados y no parecen considerar sus opiniones, intereses, aficiones e inquietudes.

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

Resulta entonces que para comenzar a subsanar el problema de la representación, para responder de qué forma los representantes que elegimos

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

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



reflexionan, deciden y actúan en beneficio e interés de la ciudadanía, hay que realizar esfuerzos por reducir la brecha que describimos arriba.

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

"No hay certeza sobre los alcances, aunque sí sobre los límites de la participación en el trabajo parlamentario."

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

teza sobre los alcances, aunque sí sobre los límites, de la participación en el trabajo parlamentario.

La Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria⁹ -instrumento que aglutina una serie de mejores prácticas sobre lo que debe ser un

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

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

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

Sirvan los tres considerandos siguientes para ilustrar el punto:

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

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



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

Estos fundamentos de la Declaración reflejan tendencias generales que se reproducen de manera paralela, adaptándose a las peculiaridades de cada lugar. Así, por ejemplo, la Ley de Acceso a la Información de Indonesia establece de manera clara, entre los objetivos de transparencia para el Parlamento, “facilitar el conocimiento ciudadano sobre el proceso legislativo, alentar la participación ciudadana, incrementar la intervención ciudadana en la elaboración de las políticas y una gobernanza verificable.” La Ley de Acceso a la Información de Moldavia también especifica que la información parlamentaria servirá para estimular la formación de opiniones y la participación activa de la gente en el proceso de toma de decisiones. El reglamento del Parlamento de Escocia incluye la definición de reglas para hacer, obligatoriamente, reuniones públicas, el acceso del público a las reuniones de comisiones y que las solicitudes de la ciudadanía al Parlamento se reciban y atiendan.

De acuerdo con la Oficina del Parlamento Europeo para la Promoción de la Democracia Parlamentaria, para tener un órgano legislativo abierto y transparente no es suficiente con poner a disposición del público la información legislativa más relevante u ofrecer explicaciones sobre su funcionamiento. Todas estas medidas deben diseñarse de forma que se encaminen a un objetivo mayor, que es involucrar activamente a la ciudadanía en el proceso legislativo. En Sudáfrica, Suecia, Ghana, Escocia y Alemania existen los instrumentos formales para hacer llegar opiniones sobre la legislación en algún momento o sobre temas específicos.¹⁰

¹⁰ Todas éstas y más referencias internacionales, así como una explicación y su vínculo con cada punto de la Declaración, están en <http://openingparliament.s3.amazonaws.com/docs/declaration/commentary-20120914.pdf>

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

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

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

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

“Todas estas medidas deben diseñarse de forma que se encaminen a un objetivo mayor, que es involucrar activamente a la ciudadanía en el proceso legislativo.”

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



tan para transformarlas en leyes. Los parlamentos manifiestan las características, conflictos y transacciones de la sociedad que deben representar y llegan a acuerdos mediante el diálogo y el debate.

El célebre discurso de Edmund Burke a sus electores en Bristol podría considerarse contradictorio en nuestra época pues, al mismo tiempo que declara que “la felicidad y gloria de un representante es vivir en unión estricta, en la correspondencia más cercana y en comunicación sin reserva con su electorado,” el juicio del primero no tendría que sacrificarse por la opinión de los segundos¹¹ En realidad refleja claramente la incompatibilidad supuesta entre el principio de representación y la participación.¹²

"La clave para conocer las preferencias o tener los elementos para tomar la mejor decisión es que la información esté disponible."

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

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

¹¹ Versión electrónica disponible en <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch13s7.html>

¹² Según Philip Pettit, la distinción entre un sistema participativo y uno representativo no significa distinguir a la democracia de algo parecido, sino entre dos propuestas rivales de implementación de la democracia (2009: 61).

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

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

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

La relación entre representados y representantes no tendría que ser de suma cero, sino de beneficios para ambas partes: “Para los primeros, porque la transparencia expone las desviaciones -reales y potenciales- del mandato del legislador, y para los segundos, porque permite reforzar los



compromisos con los intereses ciudadanos y hace posible los beneficios producto del cumplimiento de ese compromiso” (Carey, 2012: 1).

"La relación entre representados y representantes no tendría que ser de suma cero, sino de beneficios para ambas partes."

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

Si nuestras y nuestros representantes tuvieran una vinculación más estrecha con sus representados, habría una mejor interpretación de las necesidades y los intereses de estos últimos

quienes, a su vez, mitigarían su insatisfacción por una clase política que estiman cada vez más alejada. De esta forma, tal vez, podríamos imaginar otros versos distintos a los de Renato Leduc (transcribo, por mera cortesía, sólo la última estrofa: “Ya en la paz del congreso descansa / triunfador el señor diputado / bien repleto el bolsillo y la panza / y en la boca fruncida un candado”).

Bibliografía

- Burke, Edmund (1774). ‘Speech to the Electors of Bristol’ [Versión electrónica disponible en <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch13s7.html>. Consulta del 27 de noviembre de 2013].
- Carey, John (2012). ‘Transparency & Legislative Behavior’, mimeo. [Versión electrónica: <http://www.lse.ac.uk/government/research/resgroups/PSPE/pdf/ResearchSeminar/TLBCareyNovember2012.pdf>. Consulta del 27 de noviembre de 2013].

- Krastev, Ivan (2012). *In Mistrust We Trust: Can Democracy Survive When We Don't Trust Our Leaders*. TED [versión electrónica para Kindle].
- Merino, Mauricio (2003). *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mill, John Stuart ([1860] 2006). *Consideraciones sobre el gobierno representativo*. México: Gernika.
- Pettit, Philip (2009). 'Varieties of public representation' in Ian Shapiro, Susan C. Stokes, Elisabeth Jean Wood, and Alexander S. Kirshner, *Political Representation*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam, Susan C. Stokes and Bernard Manin (1999). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 61-89.
- Santos, Boaventura de Sousa y Leonardo Avritzer (2004). 'Introducción: para ampliar el canon democrático' en Boaventura de Sousa Santos (coord.), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. México: FCE, pp. 35-74.



EXPERIENCIAS Y LOGROS

APERTURA LEGISLATIVA COMO PARTE DE LA AGA EN GEORGIA

Por **Giorgi Kldiashvili**

DIRECTOR DEL INSTITUTO PARA EL DESARROLLO DE LA LIBERTAD DE INFORMACIÓN—GEORGIA

Georgia como parte de la Unión Soviética totalitaria no tuvo una cultura de democracia occidental desde su independencia. El desarrollo de los derechos humanos y del gobierno abierto comenzó en Georgia con la disolución del Estado Soviético.

En los últimos años del siglo XXI, Georgia ha pasado por un largo y doloroso proceso de guerra civil, y ha enfrentado problemas socioeconómicos y políticos. El legado de secretos y de influencia política en el sector gubernamental influyó grandemente y se convirtió en un obstáculo para la creación de una sociedad civil en Georgia en esos años.

Pese a que el acceso a la información y la rendición de cuentas era parte de la Constitución de Georgia, los reglamentos sobre la libertad de información fueron adoptados junto con el Código General Administrativo de Georgia en 1999. Desde entonces, cada persona tiene el derecho a acceder a los documentos del gobierno.

El desarrollo de políticas de gobierno abierto y de anticorrupción en Georgia tiene un largo proceso para crear las diferentes herramientas y medidas, tanto legales como prácticas. Este proceso incluyó la creación de la Ley de Libertad de Información, la Ley de Corrupción y Conflicto de Intereses en el Sector Público, y del Consejo Anticorrupción de Georgia, lo cual llevó a la implementación de estrategias a corto y largo plazo en varios sectores de gobierno. Georgia implementó exitosamente el



sistema electrónico de procuraduría pública, el sistema electrónico para publicar la declaración de patrimonio para los funcionarios públicos de alto rango, y el sistema electrónico de reclutamiento en el sector público, etc. La sociedad civil fue un participante y contribuidor importante para este proceso, y la mayor parte del éxito en este aspecto fue posible gracias a la participación directa de las OSC.

"La mayor parte del éxito en este aspecto fue posible gracias a la participación directa de las OSC."

En el 2012, Georgia se convirtió en miembro de la Alianza de Gobierno Abierto (AGA), la cual se convirtió en una plataforma de gran importancia para el desarrollo de la integridad, transparencia y responsabilidad gubernamental, la participación pública, servicios públicos, e innovaciones y tecnologías en el sector gubernamental.

En el primer Plan de Acción de Georgia (2012-2014), que fue redactado gracias a la coordinación del Ministerio de Justicia de Georgia y basado en gran parte en las recomendaciones de las organizaciones de la sociedad civil, dirigidas por el Instituto para el Desarrollo de la Libertad de Información (IDFI), Georgia ha introducido compromisos ambiciosos, incluyendo reformas sobre la legislación y práctica de la libertad de información, medidas anticorrupción, herramientas para la participación pública y para mejorar los servicios gubernamentales. Como resultado de la implementación exitosa de los compromisos realizados en torno al primer Plan de Acción Nacional de Georgia, la divulgación proactiva de información fue reconocida como uno de los "Bright Spots" (Hechos positivos) de la OGP en la Cumbre Anual de Londres en octubre del 2013.

El Foro de Gobierno Abierto de Georgia—un mecanismo de coordinación nacional para la AGA—fue creado en el Ministerio de Justicia de Georgia. El Foro une a representantes de instituciones estatales, OSC, y multilaterales. Tiene dos presidentes—uno es representante de la agencia de gobierno y otro es de la sociedad civil. El Foro discute todos los asuntos relacionados a la AGA; planifica, organiza y coordina el proceso de consulta pública sobre el Plan de Acción; y se encarga de la concientiza-

ción pública, y de monitorear y apoyar el proceso de implementación de los compromisos. El Foro de Georgia es considerado uno de los mejores modelos de cooperación entre el gobierno y la sociedad civil para desarrollar la AGA.

El papel que juegan las multilaterales fue activo y de gran importancia para el desarrollo de la AGA en Georgia. La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Fundación Sociedad Abierta de Georgia fueron los primeros colaboradores en el proceso, al que luego se unieron la Unión Europea y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El Instituto para el Desarrollo de la Libertad de Información (IDFI) estuvo involucrado en el desarrollo de la AGA en Georgia desde que el país se unió a la iniciativa. El Instituto dirige las OSC que trabajan con la AGA, y el director del Instituto fue electo como el primer copresidente de la sociedad civil del Foro. El Instituto estuvo detrás de las recomendaciones para los dos Planes de Acción de Georgia, y dirigió el proceso de consulta pública sobre la redacción del Plan de Acción. El Instituto también nominó a Georgia para los “Bright Spots” en la Cumbre Anual de Londres en el 2013, y realizó una presentación sobre el cumplimiento exitoso del compromiso relacionado a la divulgación proactiva de información pública por parte de las agencias de gobierno de Georgia. La organización también publica información relacionada a la AGA creada especialmente para este blog.

“Los compromisos más importantes fueron recomendados por las OSC.”

El segundo Plan de Acción Nacional de Georgia (2014-2016) fue creado y presentado en un proceso muy incluyente, e incluyó compromisos aún más ambiciosos que el primero. Los compromisos más importantes fueron recomendados por las OSC: la redacción de la Ley de Libertad de Información; la creación de un portal abierto de data—data.gov.ge; la creación de una página de internet para peticiones electrónicas—lchange.ge; y la publicación de las estadísticas de vigilancia secreta por parte de la Corte Suprema de Georgia, entre otros.



Tanto el gobierno como la sociedad civil ven la AGA como una herramienta valiosa para desarrollar el gobierno abierto en Georgia. Por su rol activo al promover los estándares y valores de la AGA, Georgia fue seleccionada como Miembro del Comité Directivo de la AGA en septiembre del 2014 por dos años. En junio del 2015, Georgia organizó la Reunión Regional de Puntos de Contacto del Gobierno.

"Georgia es el primer país de la región en empezar el proceso de implementación de los principios del Parlamento Abierto."

Los compromisos relacionados al Parlamento fueron recomendados primero por la OSC, en especial por el Instituto para el Desarrollo de la Libertad de Información, durante la redacción de del Segundo Plan de Acción Nacional de Georgia, y estaban enfocados en apoyar la participación cívica en el proceso de formulación de leyes. En particular, las recomendaciones incluían:

- 1. Introducir un sistema de peticiones ciudadanas al Parlamento de Georgia;**
- 2. Hacer posible que los ciudadanos comenten sobre los proyectos de ley**

Estas recomendaciones no estaban incluidas en el Segundo Plan de Acción Nacional de Georgia, pero, gracias al activismo de las OSC y al apoyo de los diputados de Georgia, se comenzó a trabajar activamente con la participación del Parlamento con la AGA.

En diciembre del 2014, para poder apoyar e implementar las iniciativas de la Alianza de Gobierno Abierto en cuanto a la Apertura Parlamentaria, el Instituto para el Desarrollo de la Libertad de Información (IDFI) comenzó el proyecto: "Apoyando la Participación del Parlamento de Georgia en la Alianza de Gobierno Abierto", implementado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en colaboración con el Instituto para el Desarrollo de la Libertad de Información (IDFI), en conjunto con el Parlamento de Georgia, como parte del programa "Fortaleciendo el Sistema de Democracia Parlamentaria en Georgia" auspiciado por la Unión Europea. El propósito del Proyecto es fomentar la Apertura Parlamentaria de Georgia.

El equipo de trabajo del proyecto comenzó a trabajar activamente en el desarrollo de la apertura legislativa en Georgia en colaboración con el Parlamento de Georgia. Como parte de los objetivos del Proyecto, el IDFI coordinó el proceso de creación del Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto de Georgia. El grupo consiste de aquellas OSC y multilaterales que trabajan con asuntos relacionados al parlamento. En total son dieciséis organizaciones: **la Unión Europea (UE), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Instituto para el Desarrollo de la Libertad de Información (IDFI), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Transparencia Internacional Georgia, la Asociación de Jóvenes Abogados de Georgia, el Instituto Democrático Nacional (NDI), la Fundación Sociedad Abierta de Georgia (OSGF), el Instituto de Sociedad Civil (CSI), GIZ, Eastern Partnership Civil Society Platform (Plataforma de la Sociedad Civil de Alianza Oriental), la Agencia de Desarrollo Civil (CiDA), Jumpstart Georgia, el Consejo de Europa, el Banco Mundial y el Centro de Investigación de Políticas Económicas (EPRC).** El propósito del grupo de trabajo es asistir al Parlamento de Georgia con la planificación e implementación de los principios del Parlamento Abierto.

Como parte de los objetivos del proyecto, y para seguir colaborando eficientemente con el Grupo de Trabajo de Parlamento Abierto de Georgia, el Parlamento de Georgia creó el Grupo Interfaccional. De acuerdo a la Orden del Presidente del Parlamento de Georgia (firmada el 12 de febrero de 2015), el Grupo Interfaccional se compone de once diputados que buscan garantizar la participación del Parlamento de Georgia en la OGP y establecer el Principio del Parlamento Abierto. Los miembros del Grupo son diputados solamente que representan todas las Facciones en el Parlamento de Georgia. El objetivo del Grupo Interfaccional es crear el Plan de Acción de Parlamento Abierto de Georgia y apoyar la participación del Parlamento de Georgia en la iniciativa de la Alianza de Parlamento Abierto (AGA). Esta Orden apoyará la participación de los diputados en el Grupo de Trabajo de Parlamento Abierto de Georgia. De acuerdo a la Orden, el Grupo Interfaccional deberá presentarle al Parlamento el Plan de Acción de Parlamento Abierto de Georgia.

"El Grupo Interfaccional deberá presentarle al Parlamento el Plan de Acción de Parlamento Abierto de Georgia."



Por otro lado, el Parlamento de Georgia firmó el Memorando sobre Apertura Parlamentaria con los representantes del Grupo de Trabajo de Parlamento Abierto de Georgia, y se encargó de la implementación de los Principios del Parlamento Abierto. Simultáneamente, el Parlamento de Georgia ratificó la Declaración sobre Apertura Parlamentaria. Georgia es el primer país de la región en empezar el proceso de implementación de los principios del Parlamento Abierto.

"De los 18 compromisos incluidos en la versión final del Plan de Acción de Parlamento Abierto de Georgia, 16 son iniciativas de la sociedad civil."

Para entender mejor los compromisos de apertura legislativa en el marco de la AGA, el equipo del IDFI realizó un estudio abarcador sobre la práctica internacional, haciendo presentaciones a los diputados y a las OSC sobre los compromisos los estados miembros de la AGA relacionados al parlamento.

El Grupo de Trabajo de Parlamento Abierto de Georgia y el Grupo Interfaccional están colaborando activamente y ya han tenido seis reuniones (una de ellas fue la Reunión de Campo, donde los participantes de la Reunión, los diputados, y los representantes de organizaciones internacionales y no gubernamentales trabajaron con la versión preliminar del Plan de Acción de Parlamento Abierto de Georgia). De las seis reuniones, cinco fueron en conjunto con el Grupo Interfaccional y el Grupo de Trabajo de Parlamento Abierto de Georgia; los representantes de la sociedad civil estaban apoyando activamente el Grupo Interfaccional, dando consejos, recomendaciones y nuevas ideas.

De los dieciocho compromisos incluidos en la versión final del Plan de Acción de Parlamento Abierto de Georgia, dieciséis son iniciativas de la sociedad civil y dos fueron propuestas por el Equipo del Parlamento de Georgia.

A principios de julio, el Plan de Acción de Parlamento Abierto de Georgia fue terminado por el Grupo de Trabajo de Parlamento Abierto de Georgia y el Grupo Interfaccional, y el 10 de julio el Plan de Acción de Parlamento Abierto de Georgia fue adoptado por el Grupo Interfaccional.

El 17 de julio, el Plan de Acción de Parlamento Abierto de Georgia fue adoptado por la Mesa del Parlamento de Georgia. Tras la adopción, el Parlamento de Georgia está obligado a cumplir sus compromisos con el Plan de Acción.

The OPG commitments, which cover the period from September 2015 – December 2016, aim at supporting public involvement and openness regarding parliamentary documents and activities, including implementing the electronic processing of bills, which also provides access to the current version of the bill at any stage, availability of the agendas of committees, and draft bills on the website of the Parliament of Georgia - also the possibility of subscription to the agendas and draft bills as well as to improve and modify the functioning of the website of the Parliament of Georgia, etc. The commitments are grouped in four categories which respond to OGP declared principles: 1. Public Involvement; 2. Access to Information; 3. Technologies and Innovations; 4. Accountability. Hereafter the commitments of the OPG are given:

Los compromisos del Plan de Acción de Parlamento Abierto de Georgia (OPG), que se extienden desde septiembre del 2015 a diciembre del 2016, buscan apoyar la participación pública y la apertura en cuanto a los documentos y actividades del parlamento. Sus compromisos incluyen implementar el procesamiento electrónico de los proyectos de ley, el cual también proveería acceso a la versión actual de cualquier proyecto de ley en cualquier etapa, la disponibilidad de las agendas de los Comités y los Proyectos de Ley en la página de internet del Parlamento de Georgia, la posible suscripción de las Agendas y los Proyectos de Ley para mejorar, y también mejorar y modificar el funcionamiento de la página de internet del Parlamento de Georgia, etc. Los compromisos se encuentran bajo cuatro categorías que corresponden a los principios declarados por la OGP: 1. Participación pública; 2. Acceso a la información; 3. Tecnologías e innovaciones; 4. Rendición de cuentas. A continuación los compromisos del Plan de Acción (OPG):

"Una de las recomendaciones de OpenGovGuide incluye la creación de una plataforma en línea para peticiones electrónicas donde los ciudadanos podrán presentar sus iniciativas."



1. Participación pública

1.1 La posibilidad de comentar sobre proyectos de ley (electrónicamente y/o en un formato escrito) (el propulsor del compromiso es el Instituto para el Desarrollo de la Libertad de Información): en muchos países, incluyendo a Brasil y Finlandia, los ciudadanos tienen la oportunidad de comentar sobre los proyectos de ley. En Georgia, esta oportunidad es provista por el “LEPL Legislative Herald” (Heraldo Legislativo), pero como esta Entidad Legal de Derecho Público (LEPL) es parte del Gobierno Ejecutivo, es importante que la oportunidad para comentar sobre proyectos de ley exista dentro de los parámetros del Parlamento de Georgia. El Parlamento de Georgia es una parte de Legislativa del Gobierno de nuestro País. Por lo tanto, este compromiso debe ser implementado en el Parlamento de Georgia. Este compromiso les daría a los ciudadanos de Georgia la oportunidad de comentar sobre proyectos de ley, desde la primera audiencia, de manera electrónica o escrita. A la vez, el compromiso incluye recibir la retroalimentación del Parlamento de Georgia. Este compromiso es apoyado también por OpenGovGuide.

1.2 Presentar propuestas e iniciativas legislativas al Parlamento de Georgia de manera electrónica, e implementar su mecanismo de apoyo a través de la página de internet oficial del Parlamento de Georgia (el propulsor del compromiso es el Instituto para el Desarrollo de la Libertad de Información y la entidad de apoyo es la Agencia de Intercambio de Datos LEPL): este compromiso es considerado un gran paso hacia una mayor participación pública. Una de las recomendaciones de OpenGovGuide incluye la creación de una plataforma en línea para peticiones electrónicas donde los ciudadanos tendrán la oportunidad de presentar sus iniciativas. Actualmente, el Parlamento de Georgia no les da la oportunidad a los ciudadanos de presentar iniciativas o de conseguir votos para apoyar sus iniciativas. La implementación de este compromiso les dará la oportunidad a los ciudadanos de aumentar su participación en las actividades parlamentarias, y de presentar propuestas e iniciativas legislativas de manera electrónica usando la plataforma en línea. Este compromiso permitirá presentar iniciativas y propuestas legislativas electrónicamente, y también de conseguir los

votos necesarios electrónicamente a través de la página de internet del Parlamento de Georgia.

1.3 Hacer posible la participación cívica en el proceso legislativo (respecto a las enmiendas constitucionales propuestas) (el propulsor de este compromiso es el Instituto Democrático Nacional): el Reglamento del Parlamento de Georgia sigue el periodo común para la discusión popular sobre las posibles enmiendas a la constitución, pero el procedimiento a seguir para las posibles enmiendas no está definido claramente. Por ejemplo: cuántas reuniones se deben realizar y en qué regiones (una de las indicaciones establece una reunión para la discusión popular por región); cómo se recibirán las opiniones de los ciudadanos, etc. Con el fin de fomentar la participación pública en torno a las enmiendas constitucionales propuestas, es necesario clarificar las reglas para la discusión popular. También, sería bueno establecer ciertas reglas para la discusión popular para los proyectos de ley más importantes (por ejemplo, el proyecto de ley sobre el Presupuesto Estatal). Esto hará que la participación pública crezca y que se dé la oportunidad para recibir e implementar las sugerencias ciudadanas en el proceso legislativo. El calendario establece dos objetivos principales que se deben alcanzar. Primero, se debe comenzar con el proyecto de ley que definirá las reglas para organizar la discusión popular. Segundo, el Reglamento del Parlamento de Georgia debe ser enmendado también para apoyar el proceso de discusión pública de la enmienda constitucional propuesta.

1.4 Facilitar la asistencia ciudadana a las sesiones plenarias y a las reuniones de los comités (el propulsor de este compromiso es Transparencia Internacional Georgia): para poder entrar al edificio del Parlamento de Georgia se necesita un permiso de entrada, y sólo los diputados y algunos representantes del Equipo del Parlamento tienen el derecho a otorgar estos permisos. Sin embargo, la página de internet del Parlamento de Georgia no contiene esta información, lo cual va en contra del principio de Apertura Parlamentaria. Con el fin de cumplir con los estándares de la práctica internacional, el reglamento para entrar al edificio del Parlamento de Georgia debería estar publicado en la página de internet. De esta manera, los ciudadanos podrían asistir a



las sesiones plenarias y a las reuniones de los comités. El propósito del compromiso es publicar la información sobre cómo asistir a las sesiones plenarias y a las reuniones de los comités en la página de internet del Parlamento de Georgia.

1.5 Recaltar la obligación de presentar las justificaciones para la enmienda propuesta a la agenda de la audiencia del comité (el propulsor de este compromiso es Transparencia Internacional Georgia): todas las agendas de todas las reuniones de los comités se publican en la página de internet del Parlamento de Georgia. A veces las agendas se modifican durante las reuniones de los comités sin ninguna justificación. Estas situaciones dificultan la posibilidad de que la sociedad civil participe efectivamente en las audiencias de los comités. Para evitar esta práctica, es necesario modificar las agendas de acuerdo a las justificaciones, y sólo tras conseguir la mayoría de los votos de los diputados presentes

en la reunión. El propósito de este compromiso es aumentar el nivel de justificación para los cambios a la Agenda, y así darles la oportunidad a las organizaciones de la sociedad civil de participar en las audiencias de los comités.

"La página de internet del Parlamento de Georgia publica descripciones breves y comunicados de prensa sobre las audiencias de los comités y las sesiones plenarias."

1.6 Concientizar más sobre el trabajo, la misión y el papel que juega el Parlamento de Georgia; fortalecer la imagen institucional y el rol del Parlamento de Georgia (el propulsor de este compromiso es el equipo del Parlamento de Georgia): la Estrategia de Comunicación del Parlamento de Georgia establece los valores y principios que apoyan la institucionalización del Parlamento Abierto y Responsable. A su vez, el Parlamento Abierto facilita la participación de la sociedad en el proceso legislativo. La Estrategia de Comunicación fomenta la participación ciudadana activa y la comunicación abierta y transparente con la ciudadanía sobre la labor parlamentaria. El propósito principal de este compromiso es de mejorar la imagen institucional y el papel que juega el Parlamento de Georgia fomentando la concientización pública, la participación ciudadana y la comunicación abierta y transparente con el público.

2. Acceso a la información

2.1 Facilitar el acceso de las personas con discapacidades a los documentos parlamentarios (el propulsor de este compromiso es el Instituto para el Desarrollo de la Libertad de Información, y la organización que apoya esta iniciativa es el Ministerio del Interior): para que la participación pública crezca, es importante que crezca la participación ciudadana en el proceso de apertura parlamentaria, particularmente la de los grupos vulnerables de nuestra sociedad. Por consiguiente, el facilitar el acceso de las personas con discapacidades a los documentos parlamentarios debe ser considerado uno de los compromisos más importantes del Parlamento de Georgia. OpenGovGuide apoya este compromiso también. De acuerdo a lo establecido en la versión preliminar del plan de acción, es necesario crear una plataforma que les provea un fácil acceso a las personas con discapacidades a los documentos del Parlamento de Georgia. Actualmente, el Parlamento de Georgia no le ofrece esta oportunidad al grupo concernido por este compromiso. Sin embargo, antes de implementar este compromiso, se deberá trabajar con el concepto y el presupuesto para el mismo. Una vez se definan el concepto y el presupuesto, se podrá comenzar con la implementación.

"Es esencial contar con procedimientos adecuados y simultáneos para darle seguimiento a todas las enmiendas a los proyectos de ley realizadas durante el proceso de consulta"

2.2 La publicación proactiva de los reportes anuales y las conclusiones de los comités del Parlamento de Georgia (el propulsor de este compromiso es Transparencia Internacional Georgia): la página de internet del Parlamento de Georgia publica descripciones breves y comunicados de prensa sobre las audiencias de los comités y las sesiones plenarias; actualmente, también se pueden ver las audiencias de los comités y las sesiones plenarias en vivo y retroceder. También se puede acceder fácilmente a diversos informes y reportes publicados en la página de internet oficial del Parlamento de Georgia. Sin embargo, los reportes anuales y las conclusiones de los comités no se publican nunca o se publican, pero más tarde. El propósito de este compromiso es mejorar



el método con el que se publican los reportes y las conclusiones de los comités para que haya mayor transparencia y un acceso más fácil al proceso legislativo. En primer lugar, se enmendará el Reglamento del Parlamento de Georgia, y luego se publicarán en línea los reportes anuales y las conclusiones de los comités del Parlamento de Georgia. Este compromiso se implementará en el 2015.

"Las tarjetas que explican los proyectos de ley son uno de los ingredientes claves para fomentar el nivel de rendición de cuentas del Parlamento y de participación ciudadana en el proceso legislativo."

2.3. Implementar el marco legislativo para consultas durante el proceso legislativo (el propulsor de este compromiso es la Asociación Jóvenes Abogados de Georgia): actualmente, tanto el Parlamento de Georgia como el Gobierno de Georgia se caracterizan por su voluntad de posibilitar la participación de las partes concernidas en el proceso legislativo, pero debido a que no hay un marco legislativo para llevar a cabo las consultas, estas consultas siguen siendo espontáneas y permanecen bajo la discreción de los órganos con poder de decisión en el Parlamento y el Gobierno. No hay reglamentos que establezcan el procedimiento a seguir para las consultas. Para fomentar el nivel de participación ciudadana en el proceso legislativo es necesario establecer el marco legislativo para las consultas. El propósito principal de este compromiso es definir e implementar el marco legislativo para consultas durante el proceso legislativo.

2.4. La publicación simultánea de las enmiendas a los proyectos de ley realizadas durante su discusión en la página de internet del Parlamento de Georgia (el propulsor de este compromiso es la Asociación Jóvenes Abogados de Georgia): para contribuir a la inclusión del proceso legislativo es esencial contar con procedimientos adecuados y simultáneos para darle seguimiento a todas las enmiendas a los proyectos de ley realizadas durante el proceso de consulta. Al mismo tiempo, es importante publicar estos cambios en la página de internet del Parlamento de Georgia. Esto les dará la oportunidad a todas las partes concernidas involucradas en el proceso legislativo de tener acceso fácil a las enmiendas realizadas a los proyectos de ley. Así, esto no es importante

solamente para los representantes de las organizaciones civiles, sino también para los mismos diputados ya que ellos tendrían acceso rápido a todas las enmiendas realizadas a los proyectos de ley desde la primera hasta la tercera audiencia. De esta manera, el implementar este compromiso es importante para concientizar a todas las partes concernidas sobre el proceso legislativo. Actualmente, no hay un sistema apropiado que pueda visualizar la información sobre todas las enmiendas realizadas a los proyectos de ley. El propósito principal de este compromiso es establecer el concepto y el presupuesto para la publicación de todas las enmiendas realizadas a los proyectos de ley en la página de internet del Parlamento de Georgia.

2.5 Actualizar la lista de la información pública publicada

proactivamente (los propulsores de este compromiso son Transparencia Internacional Georgia, el diputado Tamar Korzaia, miembro del Grupo Interfaccional): los diputados tienen el derecho de enviarle una pregunta al Gobierno de Georgia, a los miembros del Gobierno de Georgia, y a las ramas ejecutivas de los municipios de Georgia, y evaluar sus respuestas. Esta es una de las maneras más eficientes de ejercer el control parlamentario. Todo aquel que reciba una pregunta deberá someter una respuesta en menos de quince días. Actualmente, las estadísticas sobre la cantidad de preguntas enviadas por los diputados y las respuestas recibidas no se publican en la página de internet. Por otro lado, el Parlamento de Georgia es quien establece las políticas sobre las relaciones exteriores. Al implementar esta función, el Parlamento de Georgia se involucra activamente en varias relaciones internacionales con las Delegaciones Parlamentarias y los Grupos de Amistad. Sin embargo, la sociedad no está bien informada sobre estas actividades. Por lo tanto, para fomentar el conocimiento del público es necesario que se publique proactivamente el reporte sobre las Delegaciones Parlamentarias y los Grupos de Amistad. El propósito principal de este compromiso es publicar las estadísticas sobre la cantidad de preguntas enviadas por los diputados y las respuestas reci-

"El propósito de este compromiso es fomentar la participación ciudadana en el proceso a través de la implementación de nuevas tecnologías y acercamientos innovadores."



das, y al mismo tiempo publicar los reportes sobre las actividades de las Delegaciones Parlamentarias y los Grupos de Amistad.

2.6 Actualizar la parte interna de las tarjetas que explican los proyectos de ley (el propulsor de este compromiso es Transparencia Internacional Georgia): las tarjetas que explican los proyectos de ley son uno de los ingredientes claves para fomentar el nivel de rendición de cuentas del Parlamento y de participación ciudadana en el proceso legislativo. Las tarjetas explicativas deben ser persuasivas e informativas. Es necesario implementar el acercamiento más común y actualizar la parte interna de las tarjetas explicativas. El acercamiento estándar para someter las tarjetas explicativas cumpliría con todos los requisitos de las tarjetas explicativas; los proyectos de ley se justificarían mejor, y las razones y las metas detrás de los proyectos de ley quedarían más claras. El propósito principal de este compromiso es actualizar la parte interna e implementar el acercamiento más común en cuanto a las tarjetas explicativas. Hay dos pasos importantes para implementar este compromiso. Primero, el proceso de consulta debe estar de acuerdo sobre los estándares comunes para las tarjetas explicativas. Segundo, la Mesa del Parlamento de Georgia debe adoptar medidas para actualizar la parte interna de las tarjetas explicativas e implementar el estándar más común para someterlas.

3. Tecnologías e Innovación

3.1 La publicación de documentos en formato abierto en la página de internet del Parlamento de Georgia (los propulsores de este compromiso son la Asociación de Jóvenes Abogados de Georgia, el Instituto para el Desarrollo de la Libertad de Información, Transparencia Internacional Georgia, apoyados por el “LEPL Legislative Herald” de Georgia): actualmente, por lo menos una parte de los documentos parlamentarios se publican en la página de internet del Parlamento de Georgia, pero el problema consiste en el uso que se le puede dar al material publicado. El problema es que la mayor parte de la información (por ejemplo, resoluciones, decretos, informes, proyectos de ley, y documentos relacionados, etc.) publicada en la página de internet se en-

cuentra en formato PDF, lo cual dificulta el uso de los documentos. Por lo tanto, para cumplir con los principios de OpenGovGuide, es importante publicar los documentos parlamentarios en un formato abierto (por ejemplo, HTML o Word, etc.).

3.2 Implementar nuevas tecnologías y acercamientos innovadores; fomentar el nivel de participación de la juventud, las minorías étnicas, entre otras partes concernidas en las actividades del Parlamento de Georgia; fortalecer la comunicación bilateral con la sociedad

(el propulsor de este compromiso es el equipo del Parlamento de Georgia); para garantizar la participación activa de la ciudadanía en las actividades del Parlamento de Georgia, incluyendo el proceso de formulación de leyes, el Parlamento de Georgia busca implementar diversos acercamientos innovadores para la comunicación bilateral. Por ejemplo, el Parlamento de Georgia planifica difundir las noticias para los suscriptores de la página de internet de acuerdo a los estándares previamente establecidos; incluir más módulos interactivos en la página de internet del Parlamento de Georgia; y crear aplicaciones móviles para los servicios electrónicos disponibles en la página de internet del Parlamento de Georgia, etc. Estas iniciativas servirán de apoyo a la comunicación bilateral entre el Parlamento de Georgia y los ciudadanos. El propósito principal de este compromiso es fomentar la participación ciudadana en el proceso a través de la implementación de nuevas tecnologías y acercamientos innovadores.

"La implementación del código de ética cumple con los estándares de la AGA ya que el principio de "buena fe" será implementado en la esfera pública"

4. Rendición de cuentas

4.1 Crear un Consejo Parlamentario Permanente sobre la apertura y la transparencia

(el propulsor de este compromiso es el Instituto para el Desarrollo de la Libertad de Información): los países miembros de la AGA como Chile y México tienen comités parlamentarios que trabajan con los asuntos de la Alianza de Gobierno Abierto relacionados a la apertura parlamentaria y a la participación pública. A su vez, OpenGovGuide también apoya la idea de institucionalizar las iniciativas relacionadas a la AGA. De esta manera, tomando en cuenta la



experiencia de otros países, se decidió crear un Consejo Parlamentario Permanente sobre la apertura y la transparencia. El Consejo Parlamentario consiste de diputados y el Consejo de Consultas. El Consejo de Consultas estará compuesto por representantes de organizaciones internacionales y no gubernamentales. El Consejo Parlamentario tendrá dos presidentes: uno del lado del Parlamento de Georgia y otro del lado de las organizaciones de la sociedad civil.

"El proceso exitoso hacia la apertura legislativa ha dependido mucho en la buena voluntad y el apoyo del Parlamento de Georgia."

4.2. Velar que se cumpla con el requisito de una reunión anual del Parlamento de Georgia con las organizaciones de la sociedad civil (el propulsor de este compromiso es el Instituto de la Sociedad Civil): en el 2012 se implementó la tradición de una reunión anual del Parlamento de Georgia con las organizaciones de la sociedad civil. Éste es un mecanismo importante para el diálogo entre el Parlamento y las OSC, y corresponde a los principios de rendición de cuentas, transparencia y participación pública. Las reuniones del 2012 y del 2013 resultaron ser muy efectivas ya que apoyaron la comunicación entre el Parlamento y las OSC. Al mismo tiempo, esta tradición fue fortalecida con los memorandos firmados por el Parlamento de Georgia y las organizaciones de la sociedad civil en diciembre del 2013. Esta tradición sigue totalmente los principios de la Alianza de Gobierno Abierto.

Por esto, es necesario continuar este tipo de reuniones en el futuro. El propósito principal de este compromiso es llevar a cabo reuniones anuales entre el Parlamento de Georgia y las organizaciones de la sociedad civil. Este compromiso debe implementarse anualmente.

4.3 Desarrollar y adoptar el concepto de estado respecto al desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil (el propulsor de este compromiso es el Instituto de la Sociedad Civil): los memorandos firmados por el Parlamento de Georgia y las sociedades civiles en diciembre del 2013 contienen la provisión sobre el desarrollo del concepto de estado respecto a las sociedades civiles. El concepto debe enfocarse en el apoyo del estado al desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil y del diálogo entre el Parlamento de Georgia y de las organiza-

ciones de la sociedad civil. Los países miembros de la AGA ya han implementado los compromisos para crear un concepto de estado respecto al desarrollo de las organizaciones civiles. El propósito principal de este compromiso es desarrollar y adoptar el concepto de estado respecto al desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil.

4.4 Crear un código de ética para los diputados del Parlamento de Georgia (el propulsor de este compromiso es el Instituto Democrático Nacional): el código de ética del Parlamento de Georgia será el documento base que definirá el comportamiento de los diputados. El código deberá incluir indicaciones claras sobre los estándares de comportamiento apropiados e inapropiados para los diputados, incluyendo: hacer pública la información referente a los intereses privados, y presentar declaraciones de patrimonio, el uso de fondos y beneficios estatales, y el tipo de trabajo realizado antes y después de convertirse en miembro del Parlamento. Un comité especial deberá ser establecido para discutir quejas sobre la violación del código de ética, y también para monitorear las actividades de los diputados en torno al código. En el año 2004, el Parlamento de Georgia estableció un código de ética no obligatorio para los diputados, pero este sistema no resultó ser efectivo, y el comportamiento no ético de los diputados siguió siendo un reto para el Parlamento. Al mismo tiempo, la implementación del código de ética cumple con los estándares de la AGA ya que el principio de “buena fe” será implementado en la esfera pública. El código ético también servirá de apoyo para la publicación de información relacionada a los intereses financieros de los diputados.

El proceso exitoso hacia la apertura legislativa ha dependido mucho en la buena voluntad y el apoyo del Parlamento de Georgia. El presidente del Parlamento de Georgia participó directamente en el proceso. La plataforma para la colaboración entre el Parlamento y las OSC se creó para desarrollar el parlamento abierto de Georgia en conjunto. Las OSC principales y las multilaterales que trabajan con los asuntos relacionados al parlamento crearon un grupo de trabajo: la mejor plataforma para apoyar al Grupo Interfaccional en el desarrollo de los estándares de la AGA en el Parlamento de Georgia, y para desarrollar el Plan de Acción de Parlamento Abierto de Georgia junto con el Parlamento de Georgia. Actualmente, el Grupo de Trabajo de Parlamento Abierto de Georgia está elaborando el concepto para el Consejo Parlamentario Permanente sobre la Gobernanza Abierta y Transparente, el cual trabajará específicamente con la apertura legislativa en Georgia.



EXPERIENCIAS Y LOGROS

¿DÓNDE ESTÁN LOS DIPUTADOS EN EL GOBIERNO ABIERTO?

Por **Muchiri Nyaggah**

DIRECTOR EJECUTIVO DEL LOCAL DEVELOPMENT RESEARCH INSTITUTE
(INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN SOBRE EL DESARROLLO LOCAL)—KENYA

El gobierno abierto como acercamiento a la gobernanza y precepto central de la democracia no es tan reciente como el movimiento mediante el cual se ha popularizado en el pasado reciente.

Gracias en gran parte a los esfuerzos realizados por la administración actual de los EEUU, la cual catalizó la formación de la Alianza de Gobierno Abierto (OGP), el movimiento se ha convertido en una comunidad global compuesta por múltiples partes interesadas enfocada en una serie de áreas claves, presentes en los cinco grandes retos de la OGP. El gobierno abierto no se trata simplemente de transparencia; también se extiende a la participación pública. Mientras que la transparencia es una ventana que les permite a los ciudadanos ver lo que hace el gobierno, el gobierno abierto les da a los ciudadanos una voz para que opinen sobre cómo el gobierno hace su trabajo.

En África, la participación pública no es nueva. Sólo en los últimos quince años ha sido parte del acercamiento principal a la democracia en el continente y es una parte fundamental de muchos de los instrumentos normativos en uso. La 50ª Declaración Solemne adoptada a principios del milenio y que forma la base de la existencia de la unión establece que los Estados miembros de la Unión Africana se comprometen a

“Fomentar la participación de nuestro pueblo mediante elecciones democráticas y a asegurarse de que haya transparencia y se cumpla con el deber.”



La Carta Africana sobre Democracia, Elecciones y Gobernanza, adoptada en enero del 2007 y que entró en vigor en el 2012, describe sus objetivos en el Artículo 2:

“Promover el establecimiento de las condiciones necesarias para fomentar la participación ciudadana, la transparencia, el acceso a la información, la libertad de prensa, y la responsabilidad en la gestión de lo asuntos públicos”

El hilo de la centralidad de la transportation pública, transparencia y responsabilidad conecta todos los marcos de África, incluyendo la Carta Africana sobre los Valores y Principios de Administración y Servicio Público, y la más reciente, la Carta Africana sobre los Valores y Principios de Descentralización, Gobernanza Local y Desarrollo Local.

“Las iniciativas de gobierno abierto corren el riesgo de no ser sustentables debido a cómo han fracasado en ser verdaderamente incluyentes del sector público en general.”

Por consiguiente, es importante tomar en cuenta hasta qué punto África ya ha incorporado la doctrina de gobierno abierto en sus mecanismos, constituciones e instituciones cuando se habla del gobierno abierto a la comunidad. A pesar de la ausencia del concepto de “*opengov*”, África se ha estado abriendo desde hace un tiempo ya.

En los últimos siete años ha trascendido que dentro del movimiento de gobierno abierto ha habido conexiones poco productivas entre el movimiento y aquellas instituciones en el gobierno con el mandato legal para supervisar. Por ejemplo, no fue hasta los últimos dos años que comencé a notar intentos deliberados para trabajar con las oficinas nacionales del Defensor del Pueblo y las oficinas nacionales de auditoría por parte de los países donde la Alianza de Gobierno Abierto estaba activa. El gobierno, en muchos de los países donde la alianza está activa, se compone de tres ramas distintas e independientes: la Ejecutiva, la Judicial y la Legisla-

tiva. Desafortunadamente, la discusión sobre la apertura del gobierno se ha aislado en la rama ejecutiva; la mayoría de los partidarios del gobierno abierto del sector público vienen de esta rama. Esto se entiende debido

al mandato de prestación de servicios de la rama ejecutiva del gobierno, pero es lamentable ya que las instituciones que apoyan la institucionalización del gobierno abierto no están participando en la discusión. De esta manera, las iniciativas de gobierno abierto corren el riesgo de no ser sustentables debido a cómo han fracasado en ser verdaderamente incluyentes del sector público en general.

Mis observaciones sobre el estado del gobierno abierto en África, y sobre todo el nivel de compromiso con la OGP, me han llevado a unas conclusiones que ubican la transparencia legislativa en el centro de todo.

Primero, un área críticamente importante en el ecosistema democrático en el continente no se acomoda fácilmente entre los cinco grandes retos de la OGP. Esta área es la **transparencia electoral**. La integridad del proceso electoral, desde los aspectos a cargo de los Órganos de Gestión Electoral hasta aquéllos a cargo de los partidos políticos, puede tanto debilitar como fortalecer la legitimidad de la Casa y de sus miembros cuando éstos juramenten eventualmente. Sin un llamado claro a apoyar la apertura de la legislatura o del proceso electoral en los grandes retos, los esfuerzos para fortalecer la democracia y la buena gobernanza en África no logran conectarse a los marcos normativos a los que los Estados miembros ya se han comprometido. Aunque se puede argumentar que los grandes retos para mejorar la integridad pública o mejorar los servicios públicos podrían atender esto, esos retos no atienden lo suficiente esta interfase que existe entre la legislatura y el Ejecutivo. *La transparencia electoral apoya y es apoyada por la transparencia legislativa, y si la comunidad mundial está verdaderamente comprometida a apoyar a África, esto tiene que ser una parte central de la agenda para que iniciativas como la OGP sean relevantes.*

“Un área críticamente importante en el ecosistema democrático en el continente no se acomoda fácilmente entre los cinco grandes retos de la OGP. Esta área es la transparencia electoral.”

Segundo, la existencia de un parlamento cuyos miembros están comprometidos con la democracia y la buena gobernanza, incluyendo la participación pública, es vital para los intentos para construir un gobier-



no abierto. Aunque mi experiencia con este aspecto se limita a un país solamente, es probable que mis opiniones sean similares a las de otros trabajando en África y en los países del hemisferio sur en general. Las iniciativas de gobierno abierto ancladas en la rama ejecutiva sin apoyo legislativo corren un mayor riesgo de sufrir de niveles bajos de participación o de asignación de recursos cuando sus paladines se retiran del gobierno. El camino largo y arduo recorrido por aquéllos que trabajan con el acceso a la información pueden dar fe de esto. Cada vez que un proyecto de ley sobre la libertad de información no era aprobado por una administración, la nueva administración entraba en funciones, y se apretaba el botón de reinicio, posponiendo un poco más la realización de una legislación para la de libertad de información. *El poner la legislatura y la transparencia legislativa en el centro de las iniciativas de gobierno abierto es la única forma de asegurarse de que exista después de la actual administración y que prospere con la próxima.*

Tercero, nos encontramos en el comienzo de una nueva era en el desarrollo internacional y la búsqueda de prosperidad equitativa, sustentable y transformadora para todos. En septiembre de 2015 los Estados miembros de las Naciones Unidas adoptarán una serie de metas sustentables de desarrollo, y estas metas se domesticarán mediante políticas como la reestructuración de los planes de desarrollo nacional a largo plazo, y también a través de legislaciones como la promulgación de una legislación para limitar el flujo financiero ilícito o para detener la discriminación en contra de las mujeres jóvenes. La participación ciudadana en los asuntos del Ejecutivo será vital para salvaguardar los avances en desarrollo por los próximos quince años. Sin embargo, la institución con el mandato delegado para proveer supervisión de los asuntos del Ejecutivo es la legislatura. La legislatura es la que puede asegurarse de que los ciudadanos tienen un lugar en la mesa y que sus voces cuentan. *La participación pública para dar seguimiento y revisar es esencial para la nueva agenda de desarrollo, y sólo la legislatura puede asegurarse de que esto ocurra creando mecanismos permanentes para las voces ciudadanas.*

De esta manera, la centralidad de la Legislatura en el gobierno abierto, especialmente las democracias, donde la inviolabilidad de la separación

de los poderes es protegida y cumplida, se da por sentado en nuestro campo. Por consiguiente, la importancia de la transparencia en la legislatura es fundamental para el desarrollo y una mejor calidad de vida para el pueblo africano. Esto requiere dos principios para cada legislatura comprometida con el bienestar del pueblo que representa.

Principio 1: Transparencia legislativa

El gobierno abierto requiere ciertos ingredientes clave. Algunos de éstos los prepara el Ejecutivo, pero es responsabilidad de la Legislatura asegurarse de que les sirva a todos a través de la ley. La responsabilidad de la rama legislativa es asegurarse de que se cumplan. Hay tres ingredientes que, si los parlamentos se aseguran de que existan, sientan unas bases excelentes para aquéllos que trabajan para mejorar la prestación de servicios, la asignación equitativa de recursos, y la integridad pública.

1. El acceso a la información y las leyes de privacidad de datos. No toda la información que les interesa a los ciudadanos y a otras partes concernidas será difundida proactivamente por el Ejecutivo. Una gran parte de los datos y la información necesarios para la planificación y la realización de intervenciones para erradicar la pobreza requiere de procesos e inversiones que los oficiales estatales, muy prudentemente, no emprenderían sin una petición clara. Las leyes de acceso a la información proveen un marco legal para estas peticiones, mientras que las leyes de privacidad de datos establecen qué tipo de información y de datos puede estar disponible a través de peticiones de Libertad de Información. El acceso a la información y a los datos por parte de agentes que no son estatales les permite a los parlamentos aprovecharse de la sabiduría y la casi omnipresencia de los ciudadanos para ejecutar su mandato de supervisión.

"Los partidos políticos abiertos serían el ingrediente faltante más importante al día de hoy para nuestras democracias y podría tener un impacto catalítico en los parlamentos abiertos."

2. Leyes para garantizar procesos electorales libres, justos, responsables y transparentes. Las elecciones son el epítome de la impugnación en la



política. Su naturaleza tan polémica significa que el incentivo para manipularlas para el beneficio de un partido o grupo en específico es muy alto. La credibilidad del proceso dice mucho de la legitimidad del que resulta Ejecutivo y de los diputados. Un proceso manchado pone en tela de juicio la naturaleza representativa de la Casa y puede afectar adversamente la participación pública y los esfuerzos por un gobierno abierto en general. Hacer que los gobiernos rindan cuentas sobre la calidad de las elecciones y el proceso electoral en general requiere de un ambiente legal establecido por la legislatura.

3. La gestión transparente, responsable y participativa de los partidos políticos está en el corazón de la democracia: cómo se llevan a cabo las nominaciones en los partidos, cómo se financian los partidos, cómo el gastar o asignar recursos determina quién termina en el parlamento o

no. La participación en los partidos políticos contribuye a su naturaleza representativa y, por consiguiente, la naturaleza representativa del parlamento que surge de los procesos electorales. El gobierno de los partidos políticos, su transparencia, y la participación de los ciudadanos en ellos sigue siendo mayormente un territorio desconocido para la comunidad de gobierno abierto pero también uno en el que los parlamentos pueden jugar un papel de liderazgo y ayudar a explorar. Los partidos políticos abiertos serían el ingrediente faltante más importante al día de hoy para nuestras democracias y podría tener un impacto catalítico en los parlamentos abiertos.

"Le toca a la legislatura hacer sus propios compromisos de apertura e implementarlos."

Principio 2: Legislar abiertamente

El principio de la separación de poderes no siempre recibe el reconocimiento que se merece en el movimiento de gobierno abierto. El impacto de esto se nota en los planes nacionales de acción, donde se a veces se incluyen compromisos de apertura en la rama judicial o legislativa sin consultar ampliamente a esas ramas de gobierno. Por lo tanto, le toca a la legislatura hacer sus propios compromisos de apertura e implementarlos. Hay tres maneras en las que los parlamentos pueden legislar abiertamente e insertar apertura en el funcionamiento de la Casa.

1. Hacer posible la participación pública en la Casa para fortalecer la función de supervisión de la Casa. Los comités no pueden estar en todas partes, y sólo los ciudadanos que representan los diputados pueden decirles si está fallando la prestación de servicios, si hay más corrupción, o si la asignación de servicios no está funcionando.

2. Abrir los presupuestos y gastos. La Casa pierde la autoridad moral para reclamarle a la rama ejecutiva o judicial por despilfarrar o no revelar infracciones cuando ella misma no lo hace. La Legislatura debe servir de ejemplo ya que tiene el doble mandato de representar a los contribuyentes cuyo dinero se está gastando, y de supervisar cómo se gasta.

3. Hacer transparentes los procesos del funcionamiento de la Casa para dar lugar a que los ciudadanos opinen y lo examinen, y que se salvguarde la integridad y legitimidad del parlamento. Cómo se hacen las leyes, qué influye en su formación, y cómo pasan por las distintas etapas, son aspectos que muchas veces permanecen rodeados de misterio. Los esfuerzos deliberados para educar a los ciudadanos sobre cómo funciona el parlamento pueden motivarlos a alzar su voz sobre o durante el proceso. La participación pública puede hacerse difícil de lograr cuando los ciudadanos no reciben información adecuada, relevante y completa sobre el trabajo que se está llevando a cabo y el papel que ellos pueden jugar.

A medida que seguimos desarrollando alianzas con múltiples partes interesadas para el desarrollo o para mejorar la gobernanza y la responsabilidad, debemos examinar más de cerca la composición de estos grupos. ¿Son las organizaciones de la sociedad civil solamente nacionales, sin organizaciones subnacionales? ¿Son predominantemente organizaciones internacionales o autóctonas? ¿Representan la oficina nacional de auditoría o la oficina del Defensor del Pueblo? ¿Participan los diputados?

Espero que en la próxima cumbre de OGP no nos estemos preguntando, “¿dónde están los diputados?”



EXPERIENCIAS Y LOGROS

TRABAJO DE LA RED LATINOAMERICANA POR LA TRANSPARENCIA LEGISLATIVA

Por **María Jaraquemada Hederra**,
DIRECTORA DE INCIDENCIA, FUNDACIÓN CIUDADANO INTELIGENTE
& **Agustina De Luca**,
COORDINADORA DEL ÁREA DE TRANSPARENCIA LEGISLATIVA, DIRECTORIO LEGISLATIVO

La Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (RLTL) surgió el año 2010 con la misión de elevar los estándares de transparencia en los poderes legislativos de la región promoviendo de forma activa las buenas prácticas ya existentes, y promoviendo la colaboración entre pares.

De este modo, se unieron organizaciones de la sociedad civil de distintos países de la Región, que promueven la transparencia legislativa, para aunar esfuerzos y promover altos estándares de transparencia, rendición de cuentas, participación y apertura en los parlamentos locales, nacionales y de la Región.

Dentro de los objetos que persigue la Red, se encuentran, el generar instrumentos que permitan medir y documentar el avance en la transparencia legislativa de los Estados; ofrecer recomendaciones y propuestas para mejorar los estándares de transparencia de los Congresos en la región; dar una mayor proyección a las iniciativas nacionales; promover el aprendizaje entre pares y el intercambio de conocimiento entre las organizaciones que trabajan con los Congresos; y, ser referentes en lo que respecta al trabajo legislativo a nivel regional.



De este modo, en su inicio, la Red estaba integrada por 15 organizaciones¹ de 5 países. En la actualidad, la integran 22 organizaciones² de 11 países de América Latina.

La transparencia y acceso a la información legislativa es un elemento esencial para el fortalecimiento de la democracia en la Región y para una adecuada rendición de cuentas, permitiendo una participación real y efectiva la ciudadanía en los procesos de tomas de decisiones. Además, la transparencia permite prevenir la corrupción, que afecta a muchos países de la Región.

El Poder Legislativo es el órgano donde se encuentran los representantes directamente electos por los ciudadanos y en el cual menos información hay, en comparación con muchos Gobiernos nacionales de la Región. Son los representantes directos de la ciudadanía quienes deberían rendir cuentas sobre su actividad, sin embargo o no lo hacen, o lo hacen de forma deficiente o esporádica. Esta mala práctica que atraviesa la región es la que buscamos subsanar desde la RLTL mediante la identificación de aspectos a mejorar, el diálogo con los funcionarios públicos de los Congresos y actividades de incidencia local y regional.

Por esto, el proyecto pretende trabajar en conjunto con las organizaciones de cada país perteneciente a la RLTL, compartiendo experiencias exitosas, aprendiendo de fracasos mutuamente, y acordando las mejores vías para incrementar los indicadores más bajos de cada país.

Con el objetivo de tener un diagnóstico del estado de la transparencia y el acceso a la información en los Congresos de la región, la Red emprendió

¹ Directorio Legislativo, Poder Ciudadano, CIPPEC y ADC de Argentina; Chile Transparente, Ciudadano Inteligente y Pro-Acceso de Chile; Instituto de Ciencia Política, Transparencia por Colombia y Congreso Visible de Colombia; Asociación Civil Transparencia, Reflexión Democrática y Ciudadanos al Día de Perú; y Fundar e Impacto Legislativo de México.

² Las organizaciones son: Acción Ciudadana, de Guatemala; ACIJ, de Argentina; Asociación Civil Transparencia, de Perú; Bolivia Transparente, de Bolivia; Chile Transparente, de Chile; CIPPEC, de Argentina; Ciudadano Inteligente, de Chile; Congreso Transparente, de Guatemala; Congreso Visible, de Colombia; DATA, de Uruguay; Fundación Directorio Legislativo, de Argentina; Fundar, de México; Impacto Legislativo, de México; Instituto de Ciencia Política, de Colombia; Observatorio Legislativo, de Ecuador; Poder Ciudadano, de Argentina; Reflexión Democrática, de Perú; Semillas para la Democracia, de Paraguay; Transparencia Mexicana, de México; Transparencia por Colombia, de Colombia; Transparencia Venezuela, de Venezuela y Visión Legislativa, de México.

su primer Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa en el año 2011, en donde se sistematizó y compararon los procesos legislativos, tipos de información disponible y diversas buenas prácticas y métodos de participación ciudadana en los Congresos.

Durante los años 2013 y 2014, los miembros de la RLTL se abocaron a modernizar y actualizar la metodología del Índice, dado el avance de las nuevas tecnologías, y el hecho que se duplicó la cantidad de Congresos a evaluar.

Índice 2014³

El Índice de Transparencia Legislativa mide una serie de indicadores en 10 países de la Región⁴ y se realizó con el objetivo de contribuir con el fortalecimiento institucional de nuestros congresos y asambleas; sistematizar, monitorear, analizar y difundir información relevante sobre los Poderes Legislativos; así como facilitar el intercambio de buenas experiencias desde la perspectiva de la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso que la ciudadanía tiene a dichos órganos. Éste recoge variada información muy relevante acerca de las principales normas y prácticas de los Congresos de cada país en relación a los indicadores señalados precedentemente.

Asimismo, este Índice propone una serie de estándares mínimos de transparencia en el quehacer político, administrativo y propiamente legislativo de los Congresos de la región, para conseguir una medición que —practicada sistemáticamente— se convierta en un referente para conocer los avances en los niveles de transparencia en estos países. Cabe recalcar que éstos estándares e indicadores fueron contruidos por los miembros de la RLTL directamente, en base a la Declaración de Transparencia Parlamentaria⁵, y que no pretenden ser absolutos ni definitivos, sino un piso mínimo para, sobre esa base, demandar más transparencia y rendición de cuentas de nuestros Congresos.

³ A continuación se brindarán resultados generales del índice. Para acceder al informe completo y a los resultados particulares de cada país, se puede ingresar a indice2014.transparencialegislativa.org

⁴ Se aplicó el Índice en Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Perú y Venezuela. Uruguay participó en sólo una dimensión del Índice. Actualmente, Paraguay lo está aplicando también.

⁵ Adoptada por más de 160 organizaciones de monitoreo parlamentario alrededor del mundo. Disponible en www.openingparliament.org

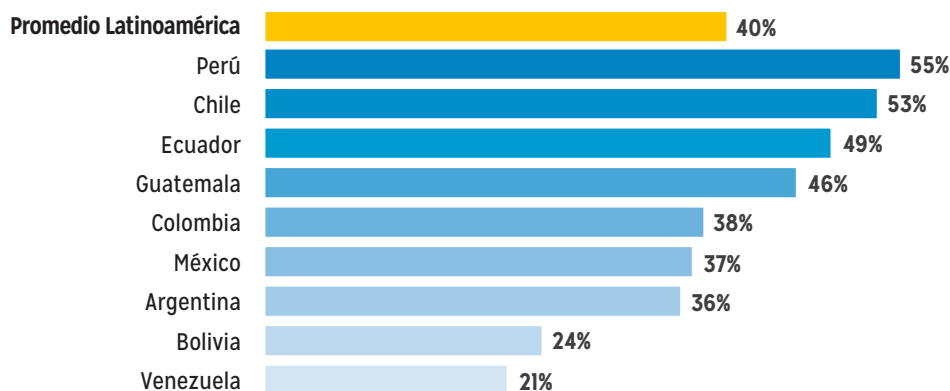


El Índice está compuesto por 4 dimensiones y 48 indicadores. Las 4 dimensiones que se midieron fueron Normatividad, Labor del Congreso o Asamblea, Presupuesto y Gestión Administrativa y Participación Ciudadana.

A modo de simplificación, y para facilitar la reutilización en otros países o regiones de esta medición, se decidió asignarle un 10% a la dimensión Normatividad, y un 30% a las otras tres. De este modo, se pone un énfasis en la gestión parlamentaria y administrativa, así como en el grado de relación con la ciudadanía, y se evalúa la implementación efectiva de la normativa y desarrollo de políticas públicas proactivas que tiendan hacia la apertura y acceso a la información pública; ya que se considera que las leyes y normas que regulan el Congreso varían mucho menos a través del tiempo y no representan una variación sustancial en el resultado final del índice. Así, en futuras mediciones se podrá observar con más énfasis el progreso o retroceso en la materia en los diversos Congresos. Asimismo, para calcular el promedio en cada dimensión y el final, se utilizó el método de promedio simple, para facilitar la comparación.

Cada dimensión está compuesta por una serie de indicadores que miden la temática correspondiente; particularmente la existencia, pertinencia y

TABLA 1. Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa



publicidad de la normativa y la información disponible sobre la actividad del Congreso, así como su oportunidad y formato de publicación.

El promedio general por país puede observarse en la tabla 1:

Como resultado del Índice 2014, se puede señalar que, en promedio, los Congresos o Asambleas Nacionales de Latinoamérica obtuvieron un 40% de Transparencia. Perú (55%) y Chile (53%) tienen niveles de transparencia superiores al 50%, mientras Venezuela (21%) y Bolivia (24%) son los países que se encuentran más rezagados, con cifras inferiores al 25%. Es de destacar que ningún país obtuvo resultados sobre el 70%, lo que indica una importante brecha entre lo que consideramos como óptimo en un Congreso y el resultado final de la evaluación de cada uno de ellos en esta medición.

Por otra parte, en la tabla 2, se señala el porcentaje general obtenido en cada dimensión.

TABLA 2. Transparencia según dimensiones:



Del cuadro anterior, se desprende que, en general es uniforme el nivel de cumplimiento de las dimensiones, salvo por la que se refiere a presupuesto y gestión administrativa en la cual la transparencia es bastante deficiente, con sólo un 26%.



I. Dimensión de normatividad:

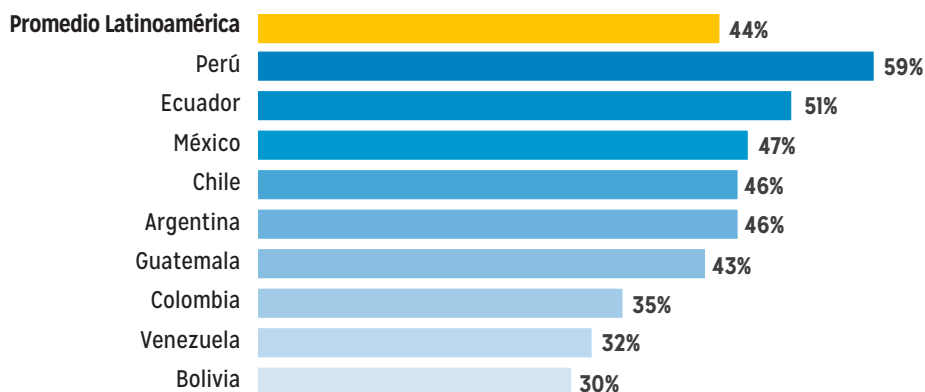
Esta dimensión mide la existencia de una normativa referente a la transparencia legislativa y sus alcances y el tipo de norma jurídica que se trate -leyes, reglamentos, acuerdos, decretos, bases, lineamientos, criterios, etc. -.

Aquí, sólo Perú (59%) y Ecuador (51%) obtienen rendimientos por sobre el 50% y, continuando con la tendencia general, Bolivia (30%) y Venezuela (32%) presentan los mayores rezagos respecto del resto de los países de la región, aunque es en esta dimensión en la que obtienen mejores resultados.

En esta dimensión se consideraron indicadores tales como la existencia de regulaciones en materias como transparencia y acceso a la información, lobby o cabildeo, registro de intereses y participación en los parlamentos. Asimismo, se midió la existencia de normativa que establezca la publicidad y registro de la actividad del plenario y comisiones, publicidad y fiscalización de gastos del Congreso, información personal y sobre la gestión de los parlamentarios y sobre la existencia de una instancia ética.

Los resultados por país se señalan en la tabla 3:

TABLA 3. Normatividad



II. Labor del Congreso o Asamblea:

La dimensión Labor del Congreso o Asamblea evalúa la existencia y publicidad de los diferentes medios utilizados por los Congresos para dar a conocer el cumplimiento de sus labores –individuales o de bancada- en materia legislativa (tales como debates y votaciones), de control político (a las diferentes ramas del poder) y elección de autoridades (selección de altos dignatarios). El factor contempla tanto los criterios de transparencia a los que obliga la ley (y sus excepciones justificadas) como los actos de publicidad voluntarios que adopte cada Parlamento.

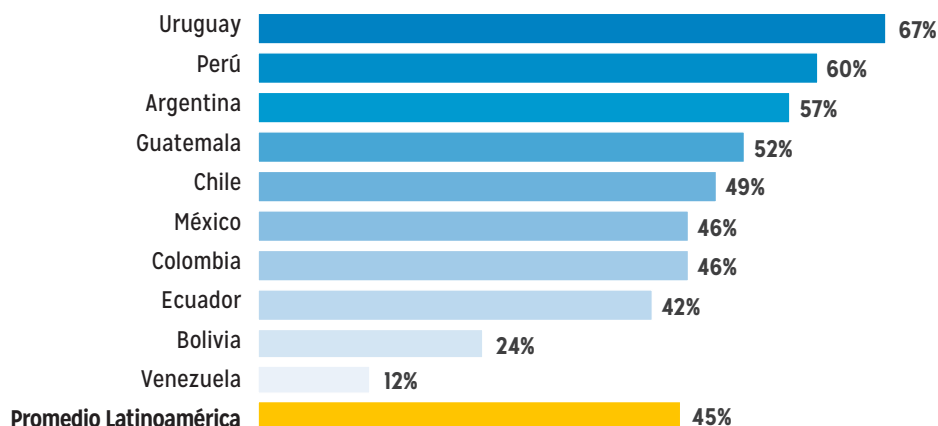
De este modo, se midió la posibilidad de acceder a información tal como: documento con los temas a tratar en los plenos, documento que registre la memoria legislativa de los plenos, asistencia a los plenos, votaciones nominales de los parlamentarios en los plenos, conformación de las comisiones y sus agendas, asistencia a las sesiones de comisiones, votaciones nominales en comisiones, publicación de información de viajes, registros de regalos a parlamentarios.

Es en esta dimensión donde se aprecia mayor dispersión en los resultados entre países. Uruguay –que sólo participó en este indicador- obtuvo un 67% de transparencia, seguido por Perú (60%), Argentina (57%) y Guatemala (52%). Nuevamente, Bolivia (24%) y Venezuela (12%) son quienes más rezagados se encuentran en la materia.

A pesar de ser la dimensión en que los países mejores puntajes obtuvieron, cabe destacar que aún queda mucho por avanzar en cuanto a los formatos de publicación y disponibilidad de la información, particularmente en cuanto a formatos abiertos y reutilizables.

"Aún queda mucho por avanzar en cuanto a los formatos de publicación y disponibilidad de la información, particularmente en cuanto a formatos abiertos y reutilizables."

La tabla 4 muestra los resultados por país en esta dimensión.

**TABLA 4. Labor del Congreso o Asamblea**

Presupuesto y gestión administrativa:

En esta dimensión se evaluó la publicación del uso y gestión de los recursos financieros y humanos de los Congresos, como también la existencia de controles internos y externos del presupuesto legislativo.

Dentro de esta dimensión se considera tanto el cumplimiento efectivo de la normativa referente al aspecto administrativo, como así también la transparencia proactiva de los Congresos, al publicar información independientemente de su obligatoriedad.

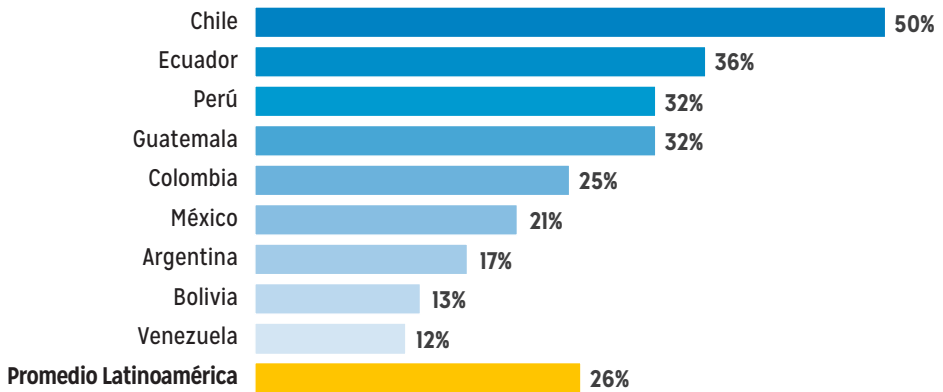
En este caso, los aspectos considerados fueron la publicidad de información como presupuesto, informes sobre su ejecución, auditorías internas y externas, salarios y otras prestaciones a los parlamentarios, asesores de congresistas, estados financieros por viajes de los legisladores por motivo de trabajo, contratación pública y llamados a concurso de personal.

Es en esta dimensión donde hubo un menor rendimiento de los Congresos y Asambleas Nacionales de la región, con un promedio de apenas

un 26%. Llama poderosamente la atención que sea precisamente aquella información que se refiere a cómo se ejecuta el presupuesto público la que sea menos pública y más difícil de acceder.

A continuación se señalan los promedios obtenidos en esta dimensión:

TABLA 5. Presupuesto y gestión administrativa



Mecanismos de participación, atención ciudadana y rendición de cuentas:

En este caso se evaluó tanto el cumplimiento efectivo de la normativa y la rendición de cuentas de los congresistas o asambleístas, como así también los mecanismos implementados por los propios Congresos o Asambleas proactivamente que permiten y garantizan la correcta participación y atención ciudadana.

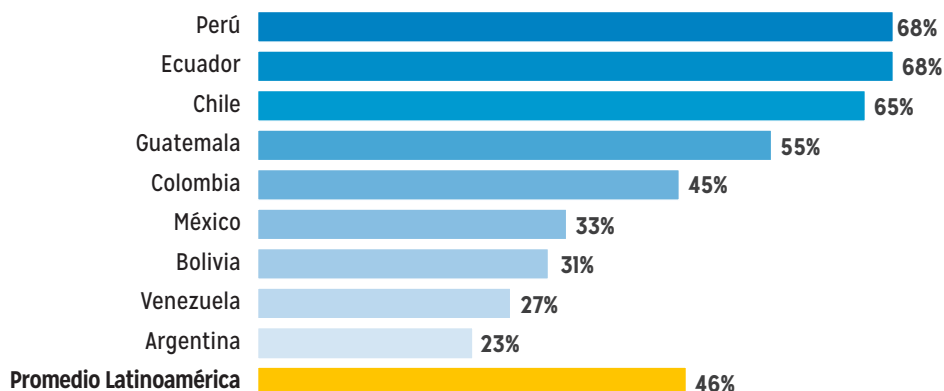
Dentro de los indicadores se consideró, entre otros: la existencia de una oficina de información dentro del Congreso o Asamblea Nacional, existencia de un mecanismo por el cual se resuelven conflictos al acceso a la información pública, Canal de televisión del Congreso o de la Asam-



blea Nacional, publicación de información en páginas web, publicación de información sobre actividades de las y los legisladores, publicación de información de las y los legisladores, ingreso de medios de comunicación al recinto del Congreso o Asamblea y participación ciudadana

Esta dimensión es la que obtuvo el mejor rendimiento en su conjunto. Destacan Perú (68%), Ecuador (68%) y Chile (65%) con puntajes sobre el 60%. En tanto, Argentina (23%) y Venezuela (27%) no alcanzaron el 30% de transparencia en esta dimensión. A continuación se señalan los resultados obtenidos por cada país.

TABLA 6. Mecanismos de participación, atención ciudadana y rendición de cuentas



Conclusiones

Los resultados obtenidos del Índice 2014 no son muy auspiciosos en cuanto a la apertura y transparencia que nuestros Congresos debieran tener en cuanto a su actividad, presupuesto y participación ciudadana. Sin duda que es mucho lo que hay que avanzar en esta materia y, si bien hay distintos estándares en los diversos países, el resultado general en la región no es satisfactorio.

A lo ya señalado en cada dimensión, cabe añadir que se observó un gran déficit en materia de formatos y datos abiertos para la producción, sistematización y publicación de información parlamentaria, presupuestaria y administrativa. Además de no existir normativa al respecto, los Congresos o Asambleas no se encuentran muy receptivos a modificar sus costumbres y publicar datos en formatos reutilizables para que ciudadanos, programadores, periodistas y organizaciones sociales los tomen para sus propios análisis⁶. Este es un aspecto importante, ya que las nuevas tecnologías y los nuevos sistemas para analizar y cruzar información requieren de un acceso fácil, completo y oportuno a la información legislativa para producir y difundir información de interés público.

La Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa pretende ser referente en la región en materia de apertura y buenas prácticas de nuestros Congresos, para contribuir a un fortalecimiento de la democracia y la rendición de cuentas de nuestros Congresos, dado que son el órgano representativo por excelencia de toda democracia, al albergar a los representantes de la ciudadanía de cada país. Esperamos poder contribuir a través del aporte de datos específicos y estándares de apertura parlamentaria, para dar una discusión más profunda sobre el cambio cultural que necesitamos en la región para que nuestros legisladores y Congresos sean más responsables y rindan cuentas de su accionar a todos los ciudadanos.

"Sin duda que es mucho lo que hay que avanzar en esta materia."

⁶ Una de las pocas excepciones es el Congreso de Chile que en julio del 2014 liberó un portal de datos abiertos: <http://opendata.congreso.cl/>



EXPERIENCIAS Y LOGROS

SE NECESITAN DOS PARA UNA VERDADERA ALIANZA

Por **Eduardo Bohórquez** y **Alejandra Rascón**

En 2014, México lideraba esfuerzos globales en temas de Parlamento Abierto. Hoy, estancado, ve pasar a otros planes de acción.¹

- » Según el Barómetro Global de la Corrupción, el Poder Legislativo está entre las instituciones que menos confianza generan entre la población; El 83% de los encuestados en México, consideran esta institución como “extremadamente corrupta”²
- » Cerca del 70% de los votantes mexicanos, encuestados al salir de las urnas, manifiesta no conocer a su legislador, nunca haberlo visto y no sentirse representado³
- » Sólo en 2014, Transparencia Mexicana registró notas periodísticas relacionadas con 137 escándalos legislativos en el país, de los cuales 78 corresponden a temas relativos a mala administración y gasto de los recursos asignado a las instituciones legislativas⁴

1 Bohórquez, Eduardo (@ebohorquez). “En 2014, México lideraba esfuerzos globales en #ParlamentoAbierto. Hoy, estancado, ve pasar otros planes de acción: <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://idfi.ge/public/upload/Open+Parliament+Georgia+Action+Plan+%282015-2016%29.pdf...>” 26 de agosto de 2015. 9:09 am

2 Transparencia Internacional. Barómetro Global de la Corrupción 2013. <https://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=mexico>

3 Fundación Este País. El sentir ciudadano. Encuesta nacional sobre el sentir ciudadano, *Revista Este País*, núm 222, septiembre de 2009, p. 11.

4 De los 137 escándalos registrados, 78 de éstos corresponden al incumplimiento del principio 4 de parlamento abierto, “referente a la información presupuestal y administrativa, un Parlamento Abierto busca que se publique y divulgue información oportuna y detallada sobre la gestión, administración y gasto del presupuesto asignado a la institución legislativa, así como a los organismos que lo integran”. La Cámara de Diputados estuvo involucrada en 30 escándalos mientras que la de Senadores registró 16 escándalos en el tema. El Congreso de Jalisco y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, fueron las otras dos instituciones que apuntalan la lista, ya que se vieron involucradas en 12 y 20 escándalos respectivamente.



1. La sociedad civil promotora del Parlamento Abierto en México

En el marco de la iniciativa de la Alianza por el Gobierno Abierto - Open Government Partnership (OGP por sus siglas en inglés) - de la que México es miembro fundador desde el año 2011 y conscientes de que los esfuerzos de apertura debían darse no sólo en el Poder Ejecutivo, sino también en otros ámbitos como el Poder Legislativo, en el año 2013 las organizaciones de la sociedad civil Transparencia Mexicana y Fundar Centro de Análisis e Investigación A.C. acordamos convocar a más organizaciones sociales especializadas en temas de transparencia, monitoreo parlamentario y datos abiertos, para formar el grupo impulsor de la Alianza por el Parlamento Abierto en México.

Entre los primeros resultados del trabajo del grupo de Organizaciones de la Sociedad Civil impulsoras del Parlamento Abierto (OSC - PA)⁵ estuvo la creación de Diez Principios para el Parlamento Abierto en México, así como una batería de 95 variables que constituyó la base para realizar un diagnóstico del estado de apertura de los cuerpos legislativos en México.

Los Diez Principios para el Parlamento Abierto en México se describen en el Anexo 1 y son los siguientes:

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 servidores públicos.
6. Información histórica.
7. Datos abiertos y no propietario.
8. Accesibilidad y difusión.
9. Conflictos de interés
10. Legislan a favor del gobierno abierto.

⁵ Las organizaciones que integran el Grupo Impulsor de la Alianza por el Parlamento Abierto son: Arena Ciudadana; Borde Político; Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad; Fundar Centro de Análisis e Investigación; Gestión Social y Cooperación (GESOC); Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO); Impacto Legislativo; OPI Inteligencia Participativa; SocialTic; Sonora Ciudadana; Transparencia Mexicana y Visión Legislativa.

Las 95 variables construidas por el grupo de OSC-PA y que se pueden consultar en el Anexo 2, constituyen una batería de indicadores que buscan materializar los principios de parlamento abierto en acciones concretas que deben llevar a cabo los cuerpos legislativos para constituirse en instituciones abiertas y cercanas a sus ciudadanos.

Estas variables representan un punto de partida -un piso mínimo- para emprender esta tarea e idealmente deberán ampliarse en función de las necesidades identificadas y compromisos co-construidos entre representantes y representados.

Debe señalarse también que el desarrollo de las variables de parlamento abierto se realizó desde una perspectiva global, por lo que están diseñadas de forma tal que pueden ser aplicables a México o a cualquier otra institución legislativa en el mundo.

Por lo que toca a las acciones emprendidas por las organizaciones sociales para construir una alianza con los legisladores, luego de un año de trabajo conjunto con el Senado de la República a través de su Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información (COGATI), el 22 de septiembre de 2014 tuvo lugar el lanzamiento de la “Declaración de la Alianza para el Parlamento Abierto en México”⁶ firmada entre el Senado de la República, el Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (ahora INAI) y el grupo de OSC-PA, con los siguientes objetivos:

“El desarrollo de las variables de parlamento abierto se realizó desde una perspectiva global.”

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

⁶ Declaración de Lanzamiento de la Alianza para el Parlamento Abierto en México. http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/eventos/docs/Declaracion_220914.pdf



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

Esta Alianza para el Parlamento Abierto buscaba retomar la experiencia que se tenía del trabajo colaborativo entre sociedad civil y gobierno en la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA) replicando la figura del Secretariado Técnico Tripartita como un espacio de alto nivel para la definición de estrategias de apertura del poder legislativo a nivel nacional; generar un grupo de trabajo permanente entre sociedad civil y legisladores; y co-construir planes de acción específicos que contribuyeran a la apertura de los 34⁷ cuerpos legislativos en el país.

En esos momentos México desempeñaba un papel protagónico en el mundo en temas de apertura legislativa, tanto que al asumir la presidencia del Comité Directivo de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) en octubre de 2014, incluyó en la Visión País el objetivo de “fomentar que otros poderes (legislativo), incorporen los principios de gobierno abierto y conformen planes de acción contruidos con la ciudadanía”. Sin embargo debe decirse que al día de hoy, no se ha integrado el grupo de trabajo tripartita entre legisladores, sociedad civil y el órgano garante de acceso a la información, y por ende no se ha elaborado ningún plan de acción que establezca compromisos concretos para abrir las 34 instituciones legislativas del país.

2. Las metas planteadas: apertura parlamentaria a nivel nacional

México es una federación y como tal, cada una de sus 32 entidades federativas cuenta con una institución legislativa. Aunado a éstas, está el Congreso de la Unión conformado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

La mayoría de los estudios, encuestas, ejercicios de observación legislativa y algunos esfuerzos de apertura parlamentaria existentes en el país están

⁷ El Senado de la República, la Cámara de Diputados, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y los 31 Congresos Locales.

concentrados en el Congreso de la Unión. Sin embargo las 32 instituciones legislativas restantes, tienen también un papel fundamental en la vida de los mexicanos y presentan iguales retos en materia de apertura y reconstrucción de la confianza ciudadana.

Siendo el derecho a la información un derecho universal y uno de los principios fundamentales del gobierno abierto, desde el inicio de los trabajos del grupo de OSC – PA, el objetivo ha sido garantizar que existan iguales niveles de apertura y transparencia en los 34 cuerpos legislativos del país, pues de lo contrario, se tendrían ciudadanos “de primera y de segunda” en función de la institución con la que interactúan, de la información pública de que dispongan, y de su posibilidad de participar en las decisiones que afectan su vida cotidiana.

“El derecho a la información un derecho universal y uno de los principios fundamentales del gobierno abierto.”

En 2013, en la Cumbre Global de OGP en Londres, la exigencia ciudadana de apertura señalaba como meta que para el año 2015, más de la mitad de los 34 cuerpos legislativos del país hubieran asumidos compromisos concretos en materia de parlamento abierto. Dos años después estamos viendo a otros países avanzar y México sigue en pausa.

3. El Diagnóstico de Parlamento Abierto en México

El 13 de abril de 2015, las OSC-PA presentamos el primer Diagnóstico de Parlamento Abierto en México⁸, el cual permitió conocer el grado de cumplimiento de los Diez Principios de Parlamento Abierto y hacer una valoración específica del nivel de apertura de cada uno de los 34 cuerpos legislativos en el país a través de las 95 variables, obteniendo los siguientes resultados generales:

⁸ Para acceder al Diagnóstico de Parlamento Abierto en México y a las bases de datos sobre los 34 cuerpos legislativos del país analizados, visite la página <http://www.parlamentoabierto.mx>. La elaboración de este diagnóstico fue posible gracias a los recursos invertidos por cada una de las organizaciones que impulsan el Parlamento Abierto y a los recursos económicos aportados por el núcleo de organizaciones que promueven la Alianza por el Gobierno Abierto en México que permitieron la construcción del sitio web y la realización del evento público de presentación de resultados.



Nivel de cumplimiento de los Diez Principios de Parlamento Abierto en México 2014



De los diez principios que se valoran en este diagnóstico, sólo uno, el relativo al ejercicio del derecho a la información, presenta un cumplimiento superior al 80% y en nueve de los diez principios restantes, las instituciones legislativas presentaron un nivel de cumplimiento menor al 60 % de los elementos de parlamento abierto.

Los principios que presentan mayor grado de cumplimiento son el de derecho a la información (84%); seguido de accesibilidad y difusión (59.8%); e información parlamentaria (57.8%) respectivamente.

Los principios que presentaron menor grado de cumplimiento fueron el de uso de datos abiertos (0.3%); legislar a favor del gobierno abierto (2.9%); y el de prevención de conflicto de intereses (16%).

Tal vez las tres limitaciones más sensibles que afectan la confianza de los ciudadanos en sus legisladores y que se muestran en el Diagnóstico

con un nivel de cumplimiento por debajo del 40% son: la poca información sobre los legisladores (37.2%), la poca información detallada sobre el presupuesto y su uso (23.5%) y la muy limitada regulación de temas de conflicto de intereses y cabildeo (16.0%).

En términos de participación ciudadana deberá analizarse por qué, siendo los principios de derecho a la información (84%) y accesibilidad y difusión (60%) los más cumplidos, para el principio de participación ciudadana el nivel de cumplimiento baja hasta el 39.7%.

Respecto al uso estratégico de tecnologías de la información, a pesar de que el Diagnóstico muestra que el principio de uso de datos abiertos y formato no propietario tiene el menor nivel de cumplimiento (0.3%), resulta interesante ver cómo están surgiendo aplicativos móviles (Apps), generados por una variedad de actores (medios de comunicación, ciudadanos, empresas y los propios legisladores) que buscan abrir la información del Congreso de la Unión, presentarla de una manera que sea fácil de comprender e incrementar el monitoreo ciudadano⁹.

Respecto al análisis a nivel nacional, se observa que las cámaras de Diputados y Senadores son las que obtienen mejor nivel de cumplimiento de los principios de parlamento abierto, aunque ninguna de las dos obtiene una calificación mayor al 60%. Una primera explicación podría ser que cuentan con mayores recursos económicos y humanos, sin embargo analizados los 34 cuerpos legislativos, se identifica que no existe correlación entre el presupuesto por legislador y el nivel de cumplimiento de los principios, como tampoco se identificaron correlaciones en términos poblacionales.

“De los diez principios que se valoran en este diagnóstico, sólo uno, el relativo al ejercicio del derecho a la información, presenta un cumplimiento superior al 80%.”

⁹ Entre las aplicaciones móviles creadas en el último año para promover el monitoreo parlamentario en México están: Observatorio del Congreso, <http://data.eluniversal.com.mx/observatorio-congreso/>; Atlas Político, <http://www.atlaspolitico.mx/ranking-diputados> Pleno Ciudadano, <http://propulsar.com.mx>; Ojo al Senado, <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/multimedia/imagenes/73-fotografias/16745-aplicacion-movil-gojo-al-senadoq.html>.



El diagnóstico sobre el nivel de apertura parlamentaria, más la existencia de un marco conceptual centrado en el cumplimiento de los diez principios, permitió en un primer momento conocer las fortalezas y áreas de oportunidad de las instituciones legislativas mexicanas, y en el mediano plazo se espera sirva como herramienta de incidencia que permita direccionar de manera ordenada los esfuerzos para impulsar el parlamento abierto a nivel nacional.

“The concept of open parliament covers access to information, as well as citizen participation, accountability, innovation and the use of information technology.”

4. Legisladores comprometidos con la apertura gubernamental y parlamentaria

El parlamento abierto va más allá de las obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información del Poder Legislativo establecidas la Constitución y las leyes mexicanas. El concepto de Parlamento Abierto abarca acceso a la información, así como también participación ciudadana, rendición de cuentas, innovación y uso de tecnologías de la información.

De 2013 a la fecha, el grupo de organizaciones que impulsamos el parlamento abierto en México hemos trabajando conjuntamente con legisladores de diferentes grupos parlamentarios que comparten y apoyan desde sus trincheras esta batalla por transformar nuestras instituciones legislativas en parlamentos abiertos.

A pesar de que estos esfuerzos no han sido suficientes como para poder hablar de una política de apertura parlamentaria en el país, debemos reconocer el valioso esfuerzo de aquellos legisladores que abren camino, que co-construyen, innovan y arriesgan. Es necesario referir estos casos como ejemplo de que cuando existe una verdadera colaboración entre legisladores y sociedad civil, que va más allá de las palabras, es posible alcanzar objetivos concretos que marcan una pauta importante en el camino. Podemos citar los siguientes:

A) La participación activa de organizaciones de la sociedad civil y académicos en el proceso de redacción de la iniciativa de la Ley General

de Transparencia y Acceso a la Información Pública, a finales de 2014 y principios del 2015, considerada como un proceso de parlamento abierto¹⁰, y que materializó lo señalado por la entonces Senadora de la República, Arely Gómez González¹¹: “La verdadera participación es la que se da en el contexto de la apertura en el proceso deliberativo”;

B) La iniciativa conjunta de legisladores y sociedad civil titulada “Legislador Transparente”¹², lanzada en febrero de 2015, que busca generar una nueva clase política confiable a través de una invitación a los legisladores a hacer públicas sus declaraciones patrimoniales, de impuestos y de intereses.

Como señala la Senadora Laura Rojas (quien participa en la iniciativa Legislador Transparente) en el artículo *Parlamento Abierto: Mecanismo Legal y Cultural de Rendición de Cuentas*¹³, “existe una diferencia entre un parlamento que cumple con sus obligaciones de transparencia y otro que ha decidido construir una nueva relación con los ciudadanos, es decir un Parlamento Abierto”. Construir una nueva relación con los ciudadanos, pasa forzosamente por reconstruir la confianza, innovar y rendir cuentas.

“Construir una nueva relación con los ciudadanos, pasa forzosamente por reconstruir la confianza, innovar y rendir cuentas.”

Por su parte, el Senador Zoé Robledo, quien también fue uno de los primeros legisladores en participar en la iniciativa Legislador Transparente, define de manera clara la importancia de no abrir información *per se*, sino en la importancia de generar información que sea útil para la sociedad. En su texto “Más Información No Necesariamente Significa Mejores

¹⁰ Fundar Centro de Análisis e Investigación A.C., “La iniciativa de Ley General de Transparencia debe mejorarse para garantizar los objetivos”, 2 de diciembre de 2014, http://fundar.org.mx/la-iniciativa-de-ley-general-de-transparencia-debe-mejorarse-para-garantizar-los-objetivos/#.Vfz4_0ksHF8

¹¹ Arely Gómez González; Hacia una Nueva Relación con la Ciudadanía: Parlamento Abierto; “Parlamento abierto: una nueva visión de la representación popular en el Senado de la República”, México, 2013, página 204.

¹² Iniciativa impulsada por Transparencia Mexicana y el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), en febrero de 2015 y que sentó las bases para la iniciativa “Candidato Transparente” también conocida como #3de3, <http://legisladortransparente.mx/#/>

¹³ Laura Rojas, Hacia una Nueva Relación con la Ciudadanía: Parlamento Abierto; “Parlamento abierto: Mecanismo legal y cultural de rendición de cuentas”, México 2013, Pg. 217



Decisiones”¹⁴, precisa que: “La cuestión debe ser planteada en sentido inverso: A partir de que podamos construir y generar *mejor* información pública, es entonces que podremos realmente ejecutar un cambio emancipador para nuestro entorno”. Legislador Transparente responde a esta premisa, ofreciendo información puntual sobre tres temas fundamentales para construir una base de confianza entre representantes y representados: el patrimonio con el que cuenta, el pago de sus impuestos y los potenciales conflictos de intereses del legislador.

“La mayoría de los legisladores se sienten cómodos como están y les resulta “funcional” no rendir cuentas.”

5. México: por qué una sociedad civil activa y legisladores comprometidos no han sido suficientes

Esta interrogante tiene más de una respuesta. Políticamente hablando, diríamos que no hemos logrado construir la masa crítica necesaria para vencer las resistencias y generar el cambio; en términos jurídicos podemos decir que se debe a que el marco jurídico establecía pocas obligaciones en materia de transparencia para el poder legislativo; y en términos prácticos podemos decir que la mayoría de los legisladores se sienten cómodos como están y les resulta “funcional” no rendir cuentas a título individual ni institucional.

El poder legislativo desempeña dos funciones básicas que son la elaboración de leyes y la vigilancia del poder ejecutivo. El poder legislativo es entonces un poder acostumbrado a exigir cuentas al gobierno, pero no a rendir cuentas a los ciudadanos, al menos no en el caso mexicano.

En el último Reporte Legislativo de la consultora Integralia¹⁵, se reitera que la transparencia constituye el mayor reto del Congreso Mexicano. El costo de los cuerpos legislativos está creciendo a nivel federal y local

¹⁴ Zoé Robledo, Hacia una Nueva Relación con la Ciudadanía: Parlamento Abierto, “Más Información No Significa Mejores Decisiones”, México 2013, Pg.247

¹⁵ Integralia Consultores, Reporte Legislativo Número cinco. Segundo Año de la LXII Legislatura (septiembre 2013 – abril 2014), <http://www.reportelegislativo.com.mx/reporte5.pdf>

y sin embargo no se informa del destino de los recursos. El reporte identifica las subvenciones de los grupos parlamentarios como el problema más grave y agrega que en la última legislatura (2012 – 2015), los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados recibieron 2,142.85 millones de pesos (aproximadamente \$133 millones de dólares¹⁶) en subvenciones sin dar cuenta de su uso y destino.

A pesar de que el poder legislativo ha sido sujeto obligado de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental¹⁷ desde el año 2002, este nivel de opacidad se explica en parte porque dicho ordenamiento establecía obligaciones y procedimientos claros para el Poder Ejecutivo, pero no para el Poder Legislativo y facultaba a cada uno de los “demás sujetos obligados”¹⁸ a establecer sus propios reglamentos, órganos y procedimientos para proporcionar a los particulares el acceso a la información.

Sin embargo, la reforma constitucional en materia de transparencia promulgada en enero de 2014 y la nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública¹⁹ de mayo de 2015, marcan un antes y un después respecto a acceso a la información del poder legislativo mexicano. La nueva ley amplía de 17 a 48 las obligaciones genéricas para todos los sujetos obligados y crea además un apartado de obligaciones específicas para el legislativo, el cual además deberá actualizar la siguiente información y ponerla a disposición del público:

“La nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de mayo de 2015, marcó un antes y un después.”

¹⁶ Para calcular el monto equivalente en dólares americanos se utilizó un tipo de cambio de 16 pesos por dólar.

¹⁷ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244_140714.pdf

¹⁸ La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental describe como “Demás Sujetos Obligados”: Artículo 61. El Poder Legislativo Federal, a través de la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente y la Auditoría Superior de la Federación; el Poder Judicial de la Federación... en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en esta Ley.

¹⁹ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIPpdf>



- I. Agenda legislativa;
- II. Gaceta Parlamentaria;
- III. Orden del día;
- IV. El Diario de Debates;
- V. Las versiones estenográficas;
- VI. La lista de 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 recibieron, 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.

6. El *impasse*, las lecciones aprendidas y los pasos siguientes

Al principio de la Alianza para el Gobierno Abierto en México, cuando la sociedad civil mexicana declinó el primer plan de acción elaborado por el Ejecutivo y señaló que en él no se veían reflejadas sus inquietudes y propuestas, constatamos que no era posible construir gobierno abierto sin sociedad civil, y surgió entonces el Secretariado Técnico Tripartita como un espacio de colaboración y diálogo.

En temas de apertura parlamentaria el aprendizaje fue distinto, pues hemos visto cómo a pesar de la participación activa de la sociedad civil, no es posible construir una Alianza para el Parlamento Abierto sin el auténtico compromiso de un grupo plural de legisladores que permitan transitar de las palabras a las acciones y de la convicción individual al compromiso institucional.

La experiencia nos confirma que los dos componentes fundamentales del concepto Gobierno Abierto y Parlamento Abierto son siempre sociedad y gobierno. Ambos actores son indispensables para el éxito de iniciativas de este tipo. Conceptualmente, “alianza”, implica la participación de dos o más actores²⁰, sin embargo en la práctica abundan los casos en los que una de las partes va sola, queriendo sin mucho éxito, construir gobierno o parlamento abierto.

No podemos hablar de gobierno o parlamento abierto cuando los funcionarios deciden unilateralmente qué necesidades tienen los ciudadanos; como tampoco lo es cuando la sociedad civil diagnostica, propone o exige acciones de apertura, que no encuentran eco en los servidores públicos y no se traducen en compromisos institucionales que mejoren la calidad de vida de las personas.

“No es posible construir una Alianza para el Parlamento Abierto sin el auténtico compromiso de un grupo plural de legisladores.”

²⁰ Las partes que conforman la Alianza por el Gobierno Abierto en México son el Poder Ejecutivo, las Organizaciones de la Sociedad Civil y el Órgano Garante de Acceso a la Información.



Firmar convenios, emitir puntos de acuerdo y organizar seminarios²¹ en materia de parlamento abierto son acciones que contribuyen a generar un debate público sobre el tema, pero si no producen ningún resultado tangible, a la larga sólo se ensancha la brecha de desconfianza y falta de representatividad.

“Cuando los representantes conozcan y lleven la voz de sus representados y cuando las palabras se traduzcan en acciones, entonces podremos empezar a hablar de una efectiva representatividad y una auténtica democracia participativa.”

El proceso de implementación de la nueva Ley General de Transparencia deberá dar como resultado en el corto plazo un mayor acceso a información pública del Poder Legislativo y puede constituir también una oportunidad para romper el *impasse* en el que estamos ahora y permitir que ciudadanos y legisladores trabajemos de manera conjunta para diseñar una estrategia de apertura parlamentaria en el país.

Cuando los representantes conozcan y lleven la voz de sus representados y cuando las palabras se traduzcan en acciones, entonces podremos empezar a hablar de una efectiva representatividad y una auténtica democracia participativa. Actualmente, lo que tenemos, en opinión de la mayoría de los mexicanos²², son legisladores que operan en función de los intereses de su partido o propios, y que difícilmente incorporan las opiniones, preocupaciones e intereses de sus representados.

²¹ Entre las acciones relacionadas con temas de apertura parlamentaria por el Congreso de la Unión en México está la emisión de un Punto de Acuerdo el 23 de julio de 2013 en el que se exhorta a los órganos de gobierno del Senado, de la Cámara de Diputados, de las Legislaturas de los estados y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a impulsar el modelo de Parlamento Abierto; la adopción de estándares internacionales como la Declaración de Transparencia Parlamentaria OpeningParliament.org; la organización de la Semana por la Transparencia y el Parlamento Abierto realizada en marzo de 2014, de la que derivaron compromisos como la creación de una Comisión Bicameral para el Parlamento Abierto, la elaboración de un plan de trabajo con compromisos concretos en la materia y la realización de un Hackaton; así como la firma de la Declaración de Lanzamiento de la Alianza para el Parlamento Abierto en México, por las dos Mesas Directivas que conforman el Congreso de la Unión, el Órgano Garante de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales y las Organizaciones de la Sociedad Civil, el 22 de septiembre de 2014.

²² Secretaría de Gobernación, Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012, EN-CUP. <http://www.encup.gob.mx>. A la pregunta ¿Qué es lo que más toman en cuenta los diputados al momento de elaborar las leyes? el 36% considera que son los intereses de sus propios partidos, el 30 % opina que sus propios intereses y sólo un 14% de los encuestados considera que lo que toman en cuenta es el interés de la población.

México necesita una sólida coalición de legisladores de todos los grupos parlamentarios del país, del ámbito federal y local, que decididamente impulse la apertura de los cuerpos legislativos en una auténtica alianza con la sociedad civil, la cual se traduzca en planes de acción con compromisos puntuales y medibles, que conlleven a una verdadera rendición de cuentas, que faciliten la participación ciudadana y que permitan reconstruir la confianza de los ciudadanos en sus legisladores.

ANEXO 1

Descripción de los Diez Principios de Parlamento Abierto para México

1. Derecho a la Información. Garantizan el derecho de acceso a la información sobre la que producen, poseen y resguardan, mediante mecanismos, sistemas, marcos normativos, procedimientos, plataformas, que permitan su acceso de manera simple, sencilla, oportuna, sin necesidad de justificar la solicitud e imparciales.

2. Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas. Promueven la participación de las personas interesadas en la integración y toma de decisiones en las actividades legislativas; utilizan mecanismos y herramientas que facilitan la supervisión de sus tareas por parte de la población, así como las acciones de control realizadas por sus contralorías internas y los demás organismos legalmente constituidos para ello.

3. Información parlamentaria. Publican y difunden de manera proactiva la mayor cantidad de información relevante para las personas, utilizando formatos sencillos, mecanismos de búsqueda simples y bases de datos en línea con actualización periódica, sobre: análisis, deliberación, votación, agenda parlamentaria, informes de asuntos en comisiones, órganos de gobierno y de las sesiones plenarias así como de los informes recibidos de actores externos a la institución legislativa.

4. Información presupuestal y administrativa. Publican y divulgan información oportuna, detallada sobre la gestión, administración y gasto del presupuesto asignado a la institución legislativa, así como a los organismos



que lo integran: comisiones legislativas, personal de apoyo, grupos parlamentarios y representantes populares en lo individual.

5. Información sobre legisladores y servidores públicos. Requieren, resguardan y publican información detallada sobre los representantes populares y los servidores públicos que lo integran, incluidas la declaración patrimonial y el registro de intereses de los representantes.

6. Información histórica. Presentan la información de la actividad legislativa que conforma un archivo histórico, accesible y abierto, en un lugar que se mantenga constante en el tiempo con una URL permanente y con hipervínculos de referencia de los procesos legislativos.

7. Datos abiertos y no propietario. Presenta la información con característica de datos abiertos, interactivos e históricos, utilizan software libre y código abierto y facilitan la descarga masiva (bulo) de información en formatos de datos abiertos.

8. Accesibilidad y difusión. Aseguran que las instalaciones, las sesiones y reuniones sean accesibles y abiertas al público, promueven la transmisión en tiempo real de los procedimientos parlamentarios por canales de comunicación abiertos.

9. Conflictos de interés. *Regulan, ordenan y transparentan* las acciones de cabildeo, cuentan con mecanismos para evitar conflictos de intereses y aseguran la conducta ética de los representantes.

10. Legislan a favor del gobierno abierto. Aprueban leyes que favorecen políticas de gobierno abierto en otros poderes y órdenes de gobierno, asegurándose de que en todas las funciones de la vida parlamentaria se incorporen estos principios.

Anexo 2

Matriz de las 95 variables utilizadas para la elaboración del Diagnóstico de Parlamento Abierto en México.

PARLAMENTO ABIERTO EN MÉXICO:

10 PRINCIPIOS Y 95 VARIABLES PROPUESTOS POR LA SOCIEDAD CIVIL, PARA EMPRENDER ACCIONES QUE INCREMENTEN LA RENDICIÓN DE CUENTAS, LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL USO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN EN LAS INSTITUCIONES LEGISLATIVAS DEL PAÍS

PRINCIPIO DE PARLAMENTO ABIERTO PARA MÉXICO	VARIABLE BÁSICA A ANALIZAR
1 » Garantizar el pleno ejercicio del derecho a la información	
Derecho a la Información. Garantizan el derecho de acceso a la información sobre la que producen, poseen y resguardan, mediante mecanismos, sistemas, marcos normativos, procedimientos, plataformas, que permitan su acceso de manera simple, sencilla, oportuna, sin necesidad de justificar la solicitud e imparciales.	1.1 El cuerpo legislativo es sujeto obligado de la ley de acceso a la información correspondiente..
	1.2 Cuenta el cuerpo legislativo con procedimientos para que los ciudadanos hagan solicitudes de información.
	1.3 Cuenta el cuerpo legislativo con mecanismos para que los ciudadanos hagan solicitudes de información. (Ejemplo: infomex).
	1.4 El cuerpo legislativo cuenta con una oficina para atender a la ciudadanía en temas de acceso a la información ("unidad de enlace")
	1.5 La dirección de la "Oficina de Enlace" para atender a la ciudadanía en temas de acceso a la información se publica en el sitio Web de la institución legislativa.



2 » Promover la participación ciudadana y rendición de cuentas	
Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas. Promueven la participación de las personas interesadas en la integración y toma de decisiones en las actividades legislativas; utilizan mecanismos y herramientas que facilitan la supervisión de sus tareas por parte de la población, así como las acciones de control realizadas por sus contralorías internas y los demás organismos legalmente constituidos para ello	2.1 Registro en la página web de las votaciones en el pleno y comisiones.
	2.2 Registro de asistencia de las y los legisladores a las sesiones del pleno.
	2.3 Registro de asistencia de las y los legisladores a las sesiones de comisiones
	2.4 Los y las legisladoras presentan un informe anual de actividades.
	2.5 Existen mecanismos de contacto directo con los representados de su distrito y/o entidad federativa (oficina de enlace, módulo itinerante, y/o reuniones con la comunidad)
	2.6 Se pone a disposición del ciudadano una plataforma web con mecanismos de interacción a dos vías en tiempo real entre los ciudadanos y el Congreso.(Ejemplo. E-Democracia)
	2.7 La página web permite al ciudadano identificar al legislador con una herramienta a partir del código postal y/o sección electoral.
	2.8 Existe un teléfono de contacto para interacción entre ciudadanos y legisladores
	2.9 Existen mecanismos de participación ciudadana en el proceso legislativo además de la iniciativa ciudadana
	2.10 Existen mecanismos de participación ciudadana en temas de presupuesto (Ejemplo. presupuesto participativo)
	2.11 Está regulada la figura de consulta popular
	2.12 Está regulada la figura de iniciativa ciudadana

3 » Publicar información parlamentaria	
Información parlamentaria. Publican y difunden de manera proactiva la mayor cantidad de información relevante para las personas, utilizando formatos sencillos, mecanismos de búsqueda simples y bases de datos en línea con actualización periódica, sobre: análisis, deliberación, votación, agenda parlamentaria, informes de asuntos en comisiones, órganos de gobierno y de las sesiones plenarias así como de los informes recibidos de actores externos a la institución legislativa. Información	3.1 Se informa al ciudadano de forma sencilla y explícita sobre las funciones del cuerpo legislativo.
	3.2 Se explica el proceso legislativo.
	3.3 Listado completo de las y los representantes
	3.4 El cuerpo legislativo publica en su página de internet al menos dos cuentas oficiales de redes sociales.
	3.5 El cuerpo legislativo difunde el orden del día en su página web y los documentos están vinculados
	3.6 El cuerpo legislativo difunde sus actividades diarias a través de sus redes sociales
	3.7 Sección dedicada a la explicación de las funciones de los órganos de gobierno (mesa directiva y/o comisión de gobierno y/o conferencia).
	3.8 Listado de los miembros de cada uno de los órganos de gobierno (comisión de gobierno, junta de gobierno, mesa directiva, conferencia)
	3.9 Listado de las comisiones ordinarias, comisiones especiales y comités.
	3.10 Explicación sobre las funciones de las unidades administrativas del cuerpo legislativo, de acuerdo con su normatividad
	3.11 Organigrama de la estructura de las unidades administrativas del cuerpo legislativo.
	3.12 La legislatura cuenta con un motor de búsqueda en su página web, que se acota a la información del cuerpo legislativo
	3.13 Publican el número y/o el periodo de legislatura
	3.14 Publica una lista de todos los documentos que recibe en el ejercicio de sus funciones.



Información parlamentaria...	3.15 Publica listas de asistencia actualizadas
	3.16 Las listas de votaciones son públicas y están actualizadas
	3.17 Publica las Convocatorias de las Comisiones
	3.18 Publica el listado de leyes vigentes.
	3.19 Versión estenográfica de los debates en las comisiones
	3.20 Versión estenográfica de los debates en el pleno..
	3.21 Los diarios de debates y/o las versiones estenográficas están disponibles en la página web a menos de 24 horas de celebrada la sesión
4 » Publicar información presupuestal y administrativa	
Información presupuestal y administrativa. Publican y divulgan información oportuna, detallada sobre la gestión, administración y gasto del presupuesto asignado al institución legislativa, así como a los organismos que lo integran: comisiones legislativas, personal de apoyo, grupos parlamentarios y representantes populares en lo individual. Información presupuestal y administrativa. 4. 1 Presupuesto del congreso: aprobado y ejercido	4.1 Presupuesto aprobado y ejercido de los órganos de gobierno de la cámara
	4.2 Presupuesto aprobado y ejercido de los órganos de gobierno de la cámara.
	4.3 Presupuesto aprobado y ejercido de los órganos administrativos.
	4.4 Presupuesto aprobado y ejercido de las comisiones
	4.5 Presupuesto aprobado y ejercido desagregado en centros de estudios
	4.6 Presupuesto aprobado y ejercido de comités o unidades similares.
	4.7 Presupuesto aprobado y ejercido por grupo parlamentario.
	4.8 Presupuesto aprobado y ejercido por legislador
	4.9 Publicación en la página web de informes trimestrales de ejecución del gasto.

Información presupuestal y administrativa...	4.10 Publicación de los resultados de las auditorías contables y financieras concluidas, tanto internas como externas.. 4.11 Publicación de contrataciones públicas (licitaciones públicas, invitación a cuando menos tres, adjudicaciones directas). 4.12 Publicación de contratación de asesorías y/o consultorías y/o estudios de investigación, ya sea de personas físicas o morales
5 » Publicar información sobre los legisladores y servidores públicos	
Información sobre legisladores y servidores públicos. Requieren, resguardan y publican información detallada sobre los representantes populares y los servidores públicos que lo integran, incluidas la declaración patrimonial y el registro de intereses de los representantes.	5.1 La ficha con el perfil del legislador contiene nombre completo 5.2 La ficha con el perfil del legislador muestra fotografía 5.3 La ficha con el perfil del legislador contiene el grupo parlamentario del que forma parte. 5.4 La ficha con el perfil del legislador contiene las comisiones o comités de los que son parte 5.5 La ficha con el perfil del legislador tiene correo electrónico para contactarlo. 5.6 La ficha con el perfil del legislador tiene redes sociales para contactarlo 5.7 La ficha con el perfil del legislador tiene ubicación de oficina en el recinto legislativo para contactarlo 5.8 La ficha con el perfil del legislador contiene las iniciativas y demás productos legislativos presentados 5.9 La ficha con el perfil del legislador contiene las asistencias al pleno 5.10 La ficha con el perfil del legislador contiene las asistencias a comisiones 5.11 La ficha con el perfil del legislador contiene el CV



Información sobre legisladores y servidores públicos...	5.12 La ficha con el perfil del legislador contiene los informes anuales y de actividades.
	5.13 La ficha con el perfil del legislador contiene los informes de viajes y comisiones
	5.14 Versión pública de la declaración patrimonial de la o el legislador
	5.15 Versión pública de las declaraciones patrimoniales de la o el cónyuge.
	5.16 Versión pública de la declaración de intereses de la o el legislador es de dominio público.
	5.17 Versión pública de la declaración de intereses del cónyuge y/o los dependientes es de dominio público.
6 » Publicar información histórica de legislaturas anteriores	
información histórica. Presentan la información de la actividad legislativa que conforma un archivo histórico, accesible y abierto, en un lugar que se mantenga constante en el tiempo con una URL permanente y con hiperenlaces de referencia de los procesos legislativos.	6.1 Tienen una página con información de al menos la legislatura inmediata pasada.
7 » Utilizar datos abiertos y formatos no propietario	
Datos abiertos y no propietario*. Presenta la información con característica de datos abiertos, interactivos e históricos, utilizan software libre y código abierto y facilitan la descarga masiva (bulk) de información en formatos de datos abiertos.	7.1 El listado de representantes es publicado de manera estructurada y descargable en un formato abierto y no propietario.
	7.2 El listado histórico de representantes de al menos las dos legislaturas inmediatas anteriores, es publicado de manera estructurada y descargable en un formato abierto y no propietario.

Datos abiertos y no propietario*...	7.1 El listado de representantes es publicado de manera estructurada y descargable en un formato abierto y no propietario.
	7.2 El listado histórico de representantes de al menos las dos legislaturas inmediatas anteriores, es publicado de manera estructurada y descargable en un formato abierto y no propietario.
	7.3 Se publica una base de datos de los asesores parlamentarios y consultores, de manera estructurada y descargable en un formato abierto y no propietario.
	7.4 Se publica una base de datos de las comisiones y/o comités de manera estructurada y descargable en un formato abierto y no propietario.
	7.5 Se publica una base de datos de las versiones públicas de las declaraciones patrimoniales de manera estructurada y descargable en formato abierto y no propietario.
	7.6 Se publica una base de datos del registro de votaciones de manera estructurada y descargable en formato abierto y no propietario.
	7.7 Se publica una base de datos del registro de asistencia de manera estructurada y descargable en formato abierto y no propietario..
	7.8 Se publica una base de datos de las versiones estenográficas de manera estructurada y descargable en formato abierto y no propietario.
	7.9 Se publica una base de datos del presupuesto de manera estructurada y descargable en formato abierto y no propietario.
	7.10 Presentan la información de manera que se pueda descargar de forma masiva (bulk download).
	7.11 Utilización de software público. Características de software que favorece el software libre y público.



8 » Asegurar el acceso físico y la transmisión en tiempo real de las sesiones	
Accesibilidad y difusión. Aseguran que las instalaciones, las sesiones y reuniones sean accesibles y abiertas al público, promueven la transmisión en tiempo real de los procedimientos parlamentarios por canales de comunicación abiertos.	8.1 La página del congreso contiene la dirección de las oficinas y el teléfono
	8.2 Acceso físico a las sesiones de pleno.
	8.3 Acceso físico a las sesiones de comisiones
	8.4 Transmisión de las sesiones del pleno.
	8.5 Transmisión de las sesiones de comisiones.
	8.6 Archivo digital en audio y/o video de las sesiones del pleno y/o de las comisiones.
9 » Regular el cabildeo, los conflictos de interés y la conducta ética	
Conflictos de interés. Regular, ordenan y transparentan las acciones de cabildeo, cuentan con mecanismos para evitar conflictos de intereses y aseguran la conducta ética de los representantes.	9.1 Existe alguna disposición que regule el cabildeo o los encuentros y reuniones de legisladores con personas, empresas y grupos de interés, para limitar la discrecionalidad de las actividades de cabildeo, o existen normas ad hoc: y esta norma obliga a llevar un registro con nombres, fechas, asuntos y acuerdos; así como a llevar un registro de todos los documentos que reciben las y los legisladores y esos registros son públicos.
	9.2 Se publica el registro de actividades de cabildeo con nombres, fechas, asuntos y acuerdos y existe un registro de los documentos que reciben las y los legisladores.
	9.3 Existe una disposición que establece la obligación del legislador de presentar una declaración de intereses al inicio de la legislatura
	9.4 Existe un registro público actualizado de las declaraciones de interés realizadas por los legisladores y legisladoras de la legislatura en curso
	9.5 Existe alguna disposición que establece la obligación del legislador de excusarse de participar en procesos parlamentarios en los que tenga un potencial conflicto de interés
	9.6 Se publica la lista de los casos de conflicto de interés surgidos en la legislatura y presentados ante la Mesa Directiva
	9.7 Existe un Código de Ética y/o Conducta para los funcionarios y legisladores del cuerpo legislativo

10 » Legislar a favor del gobierno abierto	
Legislan a favor del gobierno abierto. Aprueban leyes que favorecen políticas de gobierno abierto en otros poderes y órdenes de gobierno, asegurándose de que en todas las funciones de la vida parlamentaria se incorporen estos principios.	10.1 La Institución legisla a favor de la agenda de Parlamento Abierto.
	10.2 La institución legisla en materia de Gobierno Abierto en los Poderes Ejecutivo y Judicial.
	10.3 La institución legislativa promueve la agenda de Gobierno y Parlamento Abiertos en los ámbitos estatal y municipal de gobierno.



EXPERIENCIAS Y LOGROS

EL IMPACTO DE LOS CANALES LEGISLATIVOS PARA UN PARLAMENTO ABIERTO: EL CASO DEL CANAL DEL CONGRESO MEXICANO

By **Leticia Salas Torres**

FORMER DIRECTOR OF THE MEXICAN CONGRESS CHANNEL

Todavía hoy en día el primer cuestionamiento que puede plantearse cuando surge la idea de la existencia de un Canal Legislativo es acerca de su propósito: ¿Un canal de televisión para ver sesiones parlamentarias? ¿Qué es lo útil de la actividad parlamentaria, cómo se debe comunicar, qué se pretende, vale la pena la inversión y el esfuerzo, quién es el objetivo de sus transmisiones?

Decimos todavía porque la historia de este tipo de medios es relativamente corta y su importancia en la creación de ciudadanía, la rendición de cuentas y el fomento cívico comienza apenas a ser reconocida. Sin embargo, la propia historia tampoco es tan breve, ni sus logros tan vagos como para evadir ya estudios y análisis que verifiquen su importancia en el fortalecimiento democrático de los países.

Es innegable decir que cualquier esfuerzo asociado con otorgar transparencia a un órgano parlamentario a través de un medio ha probado ser positivo para las sociedades: acerca la relación entre los gobiernos y gobernados y transparenta las acciones legislativas, abriendo la posibilidad



de una sanción al mal desempeño a través del voto en comicios. Varios estudios hechos para el caso mexicano demuestran que la exposición del trabajo parlamentario a través de un medio de comunicación aumenta la percepción positiva de legisladoras y legisladores, único contrapeso frente a la información acotada o sesgada que suele prevalecer en los otros medios.

Las legisladoras y los legisladores, la sociedad, los críticos e investigadores se han dado cuenta de las ventajas de contar con este tipo de canales. Desde luego, la transmisión de las sesiones de un congreso no convierte un país en una democracia, pero sí fomenta la rendición de cuentas -elemento indispensable de un sistema de gobierno de esa naturaleza- y por lo tanto, auxilia en la modificación de viejas sinergias y pautas de actuación no transparentes por parte de los congresistas.

No todos los canales parlamentarios son iguales

Ya en el Primer Encuentro Internacional de Canales de Televisión Legislativa, realizado en 2008 en la Ciudad de México y organizado por el Congreso Mexicano, se anotaba una clasificación primaria de la comunicación legislativa en “dos tipos de canales: a) los que se configuran como un servicio de televisión para otros medios –es decir, que ofrecen la señal a televisoras, ahorrándoles costos de cobertura y logística –y los ciudadanos pueden ver a través de Internet o cable de manera coyuntural (caso argentino y español); y b) aquellos que están orientados a un público general y que se constituyen como medios de comunicación, más que como servicios de difusión (caso mexicano, francés o brasileño), con 24 horas de cobertura y mayores contenidos¹”.

Con el paso de los años, aquellos que fungen como medios de comunicación, han ido perfeccionando su modelo para poder ir caminando hacia paradigmas más congruentes con la vocación de servicio público. Del mismo modo, han dado pasos para contribuir en la construcción de

¹ Salas, L., & Navarro, F. (2009). Parlamento en TV. Experiencias y retos de las televisiones legislativas. Revista Mexicana de Comunicación, (marzo-abril), 45–47.

indicadores y la definición de tareas para proponer un ideal de Parlamento Abierto. El caso del Canal del Congreso mexicano es uno de ellos. Su trabajo y sus acciones desde 1998, año en que comenzó sus transmisiones experimentales, le han valido un reconocimiento y liderazgo internacional en la materia, razón por la cual conviene presentar aquí de manera particular sus características y funcionalidad, sus logros y sus retos. Hoy en día podemos decir que ni la tarea ni sus resultados han sido menores: “El Canal del Congreso cambió la historia de nuestro país, nos acercó a una de las partes más importantes, pero menos conocidas, de nuestro gobierno, y les dio voz y rostro a nuestros representantes²”.

Un órgano rector blindado

A diferencia de otros canales parlamentarios que dependen de las áreas de comunicación social de los Congresos o Asambleas, el Canal del Congreso mexicano cuenta con una Comisión Bicamaral que funge como órgano rector, plural, colegiado y paritario. Está integrada por tres diputados y tres senadores de distintos grupos parlamentarios que rotan periódicamente para asegurar la representatividad equilibrada del Congreso.

“El Canal del Congreso constituye una necesidad social y cívica, a la vez que un vehículo indispensable de la democracia mexicana.”

Este sólo factor ha sido clave para el éxito en la apertura legislativa hacia el medio al colocar los incentivos normativos en el impulso de acuerdos de las distintas fuerzas políticas para mediar decisiones, sostener inversiones y considerar al ciudadano como el fin último de la labor del Canal, es decir para dotar de neutralidad y pluralidad las decisiones que se toman.

Los trabajos de la Comisión Bicamaral no son pocos, y gracias a sus gestiones ante los órganos de gobierno y los plenos de sus respectivas cámaras, se ha podido avanzar en proyectos estratégicos de primera relevancia para el crecimiento del Canal como lo son la obtención de un permiso para transmisión en televisión abierta o la digitalización de sus

² Cueva, Á. (n.d.). La envidia del mundo entero. Milenio.



producciones. Los legisladores y las legisladoras que han conformado este órgano, han hecho suyo el pensamiento de que “el parlamento sólo tiene carácter representativo en la medida que se admita que su actividad sea pública”. Esta apropiación ha permitido al Canal tomar decisiones de manera más eficiente y contar con recursos humanos y económicos suficientes para asegurar la transmisión libre y continua de su señal y sus contenidos. La Comisión Bicamaral, ha convertido a las legisladoras y los legisladores en embajadores y promotores del Canal.

Finalmente, el Canal del Congreso “constituye una necesidad social y cívica, a la vez que un vehículo indispensable de la democracia mexicana. De igual manera responde a un Poder Legislativo que está obligado a legislar de cara a la sociedad, a rendir cuentas, y crear medios e instrumentos que lo hagan viable³”. Para estos propósitos, el órgano rector del Canal logró

legitimar la existencia del medio en la Ley Orgánica del Congreso de la Unión (1997) y más adelante (2005) dotarlo de un reglamento con jerarquía de Ley. Esta acción, a diferencia de lo que acontece en medios similares, logró exigir a la clase política la permanencia del Canal sin importar la distribución de los grupos parlamentarios o los intereses económicos ajenos existentes, como aquellos de las televisoras comerciales en nuestro país.

"El Consejo Consultivo es un órgano colegiado promotor de formas de vinculación con la sociedad, así como de los derechos de acceso y de expresión."

Arquitectura estratégica de autorregulación

La comunicación política a través de un medio de comunicación con vocación pública exige no sólo el sustento de un marco normativo, sino también la instrumentación de mecanismos de autorregulación que permitan guiar al personal, establecer límites de actuación a las legisladoras y los legisladores, así como dar certeza a la ciudadanía sobre la labor de

un canal parlamentario.

³ Salas Torres, L. (2008). Ocho años del Canal del Congreso. Etcétera, (noviembre).

En este sentido, como primera medida y de conformidad con su Reglamento, en 2008 la Comisión Bicameral, mediante convocatoria abierta, integró su primer Consejo Consultivo, conformado por 11 representantes de instituciones académicas de reconocido prestigio. Este órgano colegiado es promotor de formas de vinculación con la sociedad, así como de los derechos de acceso y de expresión; vigilante del rigor profesional del Canal, así como evaluador independiente del desarrollo del medio.

La relevancia de las funciones del Consejo es recogida en el propio Reglamento del Canal y en la práctica funge como un mecanismo idóneo para establecer alianzas con la sociedad y sus organizaciones, así como para dar voz a la ciudadanía sobre el quehacer del medio. En otras palabras, acerca la perspectiva social y de las audiencias a las decisiones programáticas del Canal, al mismo tiempo que exhorta al cumplimiento de sus objetivos y al apego a sus valores y principios éticos de comunicación. El Consejo Consultivo sesiona periódicamente para asegurar la continuidad y vigencia de los temas que le competen, entre los cuales destacan la apertura y la utilidad del Canal frente a la sociedad.

Para puntualizar sus valores, principios y políticas el Canal ha desarrollado además una serie de documentos de autorregulación que se han convertido en instrumentos indispensables para la toma de decisiones en el día a día, ante expresiones partidistas o frena a la búsqueda de injerencia en sus contenidos por parte de algún actor externo. El documento *Políticas de Comunicación* es uno de ellos. Al igual que el resto del cuerpo documental deontológico del Canal, está sujeto a la revisión periódica y colegida por parte de las diversas áreas del medio. Gracias a su existencia se han establecido límites a la relación del medio con los legisladores y expuesto los posibles conflictos de interés, entre otros logros. Lejos de ser una piedra en el camino, este instrumento ha dado confianza a los representantes políticos al contener reglas claras que, por ejemplo, aseguren que no se favorezca a un grupo o a otro en momentos claves de discusión legislativa, logrando con ello una mayor apertura y equidad en la información brindada a la ciudadanía por parte de los grupos parlamentarios y expuesta a través del Canal.



El resto de los documentos de autorregulación incluyen códigos éticos, lineamientos, reglamentos internos que señalan de manera específica el comportamiento que se espera del personal del Canal para cumplir con su misión de ser un medio con vocación de servicio público en toda la extensión de la expresión, así como los mecanismos para asegurar la independencia editorial, el acceso a la información y el derecho de expresión.

"El Canal tiene por objeto contribuir a informar, analizar y discutir públicamente los problemas de la realidad nacional vinculados con la actividad legislativa."

Adicionalmente, se prevé incorporar un instrumento más de autorregulación: la Defensoría de las Audiencias del Canal. Este mecanismo no sólo pone en claro a quién se debe el Canal, sino que garantizará a la sociedad que un medio público como este no cederá ante presiones, que tiene reglas claras de operación con el propósito de caminar hacia la rendición de cuentas de manera más efectiva por parte del Congreso. Lo anterior se realizó antes incluso de que la Ley señalara como obligatoria esta figura de autorregulación en los medios.

Más que un medio de difusión

El Canal tiene por objeto reseñar y difundir la actividad legislativa y parlamentaria, así como contribuir a informar, analizar y discutir pública y ampliamente la situación de los problemas de la realidad nacional vinculados con la actividad legislativa⁴. De tal forma, la producción del Canal y su programación 24 horas al día los 365 días del año excede la simple transmisión de lo que acontece en los espacios legislativos.

Los grupos políticos y sus representantes son concientes de que en la reflexión y en la opinión también hay oportunidad de establecer sus posturas de manera cívica y ordenada. Por ello, el Canal del Congreso ha apostado desde hace tiempo por la presentación de barras de análisis y debate. Estos contenidos equilibran y enriquecen las transmisiones

⁴ Canal del Congreso, (2005). Reglamento del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

que en ocasiones se alargan durante horas y pueden llegar a cansar al televidente. Además logran una mejor comunicación con las audiencias al presentarles en un formato más amable la información esencial parlamentaria en boca de los propios legisladores y legisladoras, que continúan como protagonistas del quehacer del Canal.

Sin embargo, es verdad que aún hay trabajo que realizar para que los congresistas asuman los medios parlamentarios como los canales principales de difusión y de referencia de su propio trabajo. La seducción de mayores audiencias, la espectacularización de la política y la banalización de la información tratada en los medios particulares desvía la mirada de este propósito. Este reto debe ser visto como un problema inmediato a atender, puesto que al hacerlo, se abre el canal idóneo para discusiones en un foro público sin sesgos partidarios, bajo la garantía de los principios éticos que guían la labor del Canal y la existencia de métodos eficaces de retroalimentación con las audiencias.

Los noticiarios son otro de los elementos que aporta este medio de comunicación para la mejor comprensión ciudadana del acontecer legislativo. Prácticamente todos los canales parlamentarios en el mundo cuentan con uno, pero no necesariamente ello implica una prueba fehaciente de la independencia editorial y la búsqueda de la objetividad, la pluralidad y la equidad que deben privar en un medio que a través de sus espacios informativos examina la labor del día del Congreso; sin editorializar o interpretar la información para dejar a la ciudadanía la libertad de llegar a sus propias conclusiones. Afortunadamente, los espacios noticiosos del Canal del Congreso si han dado muestra de prudencia y compromiso ético, así como de una voluntad periodística firme, como lo comprueban los estudios de opinión realizados a lo largo de los años.

"El canal apostó a perfeccionar el actual sistema democrático del país al retomar las alternativas de las comunidades para darle seguimiento a los procesos y acciones legislativas".



Alternativas de apertura en el entorno actual de los medios parlamentarios

Para que un medio encargado de una misión como la del Canal del Congreso cumpla de mejor manera sus funciones, debe valerse de instrumentos y plataformas adicionales de difusión y vinculación ciudadana. Con ello se logra el escrutinio más puntual del quehacer legislativo ante los límites naturales de la pantalla de televisión.

Claro ejemplo de ello son los trabajos en el portal del medio y en las redes sociales, a través de los cuales se ha logrado captar públicos más jóvenes y amplios. Además, siguiendo el principio de la transparencia, estos canales han fungido como ventanas alternativas a la gran cantidad de eventos parlamentarios que se llevan a cabo de manera simultánea para que las audiencias no pierdan detalle de los acontecimientos más relevantes.

La apertura de opciones que apoyen el imperativo de ofrecer más contenidos legislativos, sociales, educativos y cívicos es una constante del Canal desde 2007. Por ello, muy pronto abrirá nuevas señales en *streaming* para ampliar la cantidad y mejorar la calidad de los eventos disponibles para los interesados a través de Internet; también, ha comenzado la instalación de cámaras robóticas en diversos recintos parlamentarios del Senado para tener mayor oportunidad de cobertura en donde hoy en día resulta complicado, y en breve tendrá un canal de radio -por Internet en su primera fase- con el cual no sólo podrá ampliar el número de eventos parlamentarios disponibles para el ciudadano, sino que también diversificará las formas en las que son cubiertos, aprovechando las ventajas de cercanía y profundidad inherentes a un medio como la radio.

Finalmente, una prueba más de esta búsqueda de nuevas estrategias para el ejercicio puntual de un medio democrático han sido las convocatorias de ensayo que se abren a la ciudadanía con la finalidad de tomar en cuenta su opinión para la conformación y ajuste programático del Canal, así como para la reflexión más profunda de sus retos y el cumplimiento de su misión. Con la última edición de este concurso el Canal del Congreso “se adelantó a los tiempos históricos del reloj político y dio al país un

ejemplo de televisión de Estado de servicio público, al convocar a los ciudadanos para que opinaran y propusieran mecanismos sobre cómo, vía su señal abierta, se puede contribuir a fiscalizar al Poder legislativo. Mediante esto, el canal apostó a perfeccionar el actual sistema democrático del país a través de retomar las alternativas de las comunidades para darle seguimiento puntual a los procesos y acciones legislativas⁵”.

Todas estas acciones, que incluyen el próximo acceso universal a sus transmisiones por televisión digital –muy a propósito el tema del más reciente concurso de ensayo–, aseguran la vanguardia del Canal del Congreso mexicano en lo relativo a las labores y alcances que debe desempeñar un medio parlamentario. Quedan asignaturas pendientes, por supuesto. Entre otros retos está por ejemplo, el de la procuración de conciencia entre legisladoras, legisladores y grupos parlamentarios con respecto al descrédito que implica negociar fuera de los recintos designados para tal tarea en lo relativo a la transparencia y rendición de cuentas del propio parlamento. En la medida en que esto cese y se establezcan siempre los diálogos frente a los ojos y oídos de los ciudadanos, se estará avanzando en la calidad democrática del medio y del país.

“El Canal del Congreso es el vehículo idóneo para la asunción del compromiso público que la legisladora o el legislador asume frente a la sociedad”

Última reflexión

En este Canal del Congreso mexicano, no son extrañas las imágenes que muestran desde la tribuna o desde las curules o escaños las expresiones o el ideario político de los legisladores. El Canal le da imagen y voz a aquellas expresiones que el propio legislador asume como públicas, ya sea frente a sus propios legisladores y legisladoras o de cara a las cámaras de televisión del medio. El Canal del Congreso es el vehículo idóneo para la asunción del compromiso público que la legisladora o el legislador asume frente a la sociedad. Lo que piensa, lo que decide expresar, o aquello que omite decir queda en la memoria de las grabaciones

⁵ Esteinou Madrid, J. (2014). El Canal del Congreso, ejemplo de apertura a la ciudadanía. Zócalo, (Julio), 69–70.



que forman parte de esa “nube” de acervo videográfico que el Canal hace público, por considerarlo de interés de la ciudadanía. Esta acción, además de un ejemplo más de rendición de cuentas, configura el testimonio histórico de la eficacia de nuestra democracia, del trabajo de un medio parlamentario con compromiso social y del desempeño -bueno o malo según lo juzguen las ciudadanas y ciudadanos- de las legislaturas frente a la sociedad mexicana.

Sin lugar a dudas, y después de haber transitado y testimoniado el camino de la amplia apertura informativa del Congreso mexicano a través y a partir del Canal del Congreso, y de lo que esto ha significado para la democracia mexicana y para la ciudadanía, como Directora del Canal no tengo más que convocar y alentar a todos los países del mundo, a todos los Congresos del orbe, para que favorezcan toda iniciativa orientada al surgimiento o fortalecimiento, según sea el caso, de canales legislativos y de las múltiples ventanas que las nuevas tecnologías nos permiten abrir en favor de la comunicación con vocación de servicio público.

Espero que la mirada futura a las legislaturas mexicanas, aquellas que el Canal del Congreso ha logrado testimoniar y videografiar (2000-a la fecha) sea valorada en términos positivos, a la luz de nuestros tiempos y desafíos como país y como ciudadanía.



EXPERIENCIAS Y LOGROS

HACIA UN PARLAMENTO ABIERTO EN MÉXICO: UNA EXPERIENCIA DE EVALUACIÓN

By **María del Carmen Nava Polina** (@MariacarmenNava)
DIRECTORA DE VISIÓN LEGISLATIVA

“Los controles públicos e independientes son mucho más efectivos en la preparación de la sociedad para que se convierta en el sustento de una democracia duradera” afirma Roger Bartra¹ cuando escribe sobre cómo democratizar a la democracia.

La sociedad civil forma el principal bastión para generar cambios democráticos. Somos los ojos que observan, evalúan y obligan a mejorar el desempeño del poder, de las instituciones y de los gobiernos. El presente texto revisa las características del Poder Legislativo en relación con los requerimientos de Parlamento Abierto, el sistema de comisiones, aprobación de deuda estatal y presupuesto legislativo.

Retos en la evaluación del Congreso

Parte fundamental del alimento de los sistemas democráticos es la ciudadanía. ¿Cuál es la calidad de la información que está a su alcance para participar en la vida pública? Las organizaciones de la sociedad civil y think tanks ¿cumplen con el papel de retroalimentarla, de divulgar lo

¹ Roger Bartra, “Democratizar la democracia”, *Revista Letras Libres*, Julio 2012. En <http://www.letraslibres.com/revista/columnas/democratizar-la-democracia> [29 julio 2013].



suficiente y utilizar palabras simples y directas? ¿Alguien mide su alcance y grado de influencia para mejorar el estatus quo?

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

“Todo lo que no se evalúa, se devalúa”. Leía una reflexión de Miguel Ángel Gonzalo, funcionario de las Cortes Generales de España, sobre la apertura de foros ciudadanos respecto a temas parlamentarios. La reflexión giraba sobre la conveniencia de integrar la participación ciudadana a los debates y decisiones parlamentarias.²

En México llevamos tres lustros con algunas mediciones básicas de la actividad legislativa federal. Al asistir a foros internacionales y hacer una semblanza en perspectiva de los más de doscientos años de creación del Congreso en México versus su operatividad, transparencia y evaluación, el resultado es desalentador. En vez de celebrar un bicentenario de vida parlamentaria, se enfrenta una adolescencia legislativa de quince años. Un par de muestras es contabilizar iniciativas de ley sin conocer el grado de enmiendas o modificaciones que se realizan en comisiones o en el Pleno; o bien, saber el récord de asistencias de legisladores a sesiones plenarias sin valorar la actividad en comisiones.³

Es justo aquí donde entra el trabajo de los think tanks, de su capacidad de observación de la realidad. La evaluación, seguimiento e implementación

² Gonzalo, Miguel Ángel. “Participación en el Parlamento” en <http://sesiondecontrol.com/actualidad/participacion-y-parlamento/> [29 julio 2013].

³ Índice de enmiendas de iniciativas de ley de la Cámara de Diputados en México 1917-2000 en <http://visionlegislativa.com/indice-de-enmiendas-iniciativas-de-ley-camara-de-diputados-1917-2000/> [29 julio 2013].

del Parlamento Abierto es una ventana de oportunidad para llevar a profundidad el análisis de instituciones legislativas. Urge generar información sólida, especializada, con metodología abierta que no únicamente esté en manos de quienes puedan pagar por ella ni de la academia, aislada de la difusión masiva de los medios de comunicación. El objetivo final sería engrosar la cultura política ciudadana y la calidad de la representación.

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

Transcurrió ya un año de la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria⁴ a nivel mundial, la cual busca cuatro aspectos: 1) Promover una cultura de la transparencia; 2) Transparentar la información parlamentaria; 3) Facilitar el acceso a la información; 4) Permitir el acceso electrónico y el análisis de la información, lo que implica aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernabilidad.

En todos ellos, México comienza a expresar un compromiso a través del Senado de la República, que adoptó esta Declaratoria. Por su lado, la Cámara de Diputados ha dado indicios de mejorar el portal oficial de internet, expresado por la Comisión Especial de Acceso Digital y Telecomunicaciones. Veremos si llevan a buen término su agenda de trabajo y si el Senado de la República emulará sus pasos con la modernización de su sitio web.⁵

Recordemos que en ambas cámaras, la información de la actividad legislativa que reflejan sus portales es de corta historia (menos de quince años en el mejor de los casos). Iniciativas y votaciones es lo único que se puede

“En vez de celebrar un bicentenario de vida parlamentaria, se enfrenta una adolescencia legislativa de quince años.”

⁴ Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria en <http://www.openingparliament.org/declaration> [29 julio 2013].

⁵ Boletín de prensa de la Cámara de Diputados No. 0863, del 11 febrero 2013. En http://www3.diputados.gob.mx/index.php/camara/005_comunicacion/a_boletines/2013_2013/febrero_febrero/11_11/0863_retos_para_cerrar_la_brecha_digital_aun_son_grandes_en_mexico_diputado_pablo_adame [29 julio 2013].



encontrar en el portal de la Cámara de Diputados y no en un formato de datos abiertos.

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

que los legisladores federales deben cubrir para aspirar al arranque de un Parlamento Abierto, de cara al ciudadano.

“There is a great absence of indicators that evaluate if the legislators comply with their legal obligation to supervise the executive power.”

El concepto de Gobierno Abierto implica transparencia, participación y colaboración. Cuando se cuenta con mucha información sin clasificar, ordenar, sin un índice y sin formato accesible para analizarla, es como entrar a bucear al mar sin un tanque de oxígeno. Es necesario que los ciudadanos participativos, especialistas y legisladores crezcan exponencialmente y que colaboren a construir un Congreso que forme parte de una democracia más ágil.

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

En la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria, las organizaciones⁶ que son monitores legislativos se comprometen a promover cuarenta y cuatro aspectos, entre los que destacan: Promover la cultura de la trans-

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

parencia a través de la supervisión; habilitar el monitoreo parlamentario eficaz; proporcionar información completa y oportuna; brindar información sobre los miembros del parlamento y de la propia administración; publicar informes realizados; dar acceso a la información histórica; suministrar información en formatos abiertos y estructurados; facilitar la comunicación bidireccional con los ciudadanos.

La Organización de las Naciones Unidas y la Unión Interparlamentaria presentaron el Reporte Mundial Parlamento Electrónico 2012 que se realiza cada dos años,⁷ el cual incluye los últimos datos en el uso y accesibilidad de sistemas, aplicaciones y herramientas utilizadas en los parlamentos del mundo. Los resultados se derivan de encuestas aplicadas en 156 cámaras y congresos a nivel internacional. Respecto a 2010, existe 54 por ciento más información y documentos en los portales parlamentarios. El objetivo principal para los próximos dos años en el 46 por ciento de los parlamentos es incrementar su capacidad para difundir información y documentos.

En la asamblea general de la Organización de las Naciones Unidas de septiembre de 2010, se hizo un llamado a fortalecer los gobiernos abiertos. Un año después surgió la Asociación de Gobiernos Abiertos como iniciativa multilateral de gobiernos y organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de promover la transparencia, combatir la corrupción, fortalecer la rendición de cuentas y empoderar al ciudadano.⁸

Hace ya un año que México presentó un plan de acción que incluye 38 compromisos.⁹ El Reporte de Integridad Global 2011 informó que las instituciones mexicanas a cargo de garantizar a los ciudadanos el acceso a la información continúan progresando.¹⁰ Dentro de la información a la que dan seguimiento se encuentra la Transparencia Legislativa.¹¹

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

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

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

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

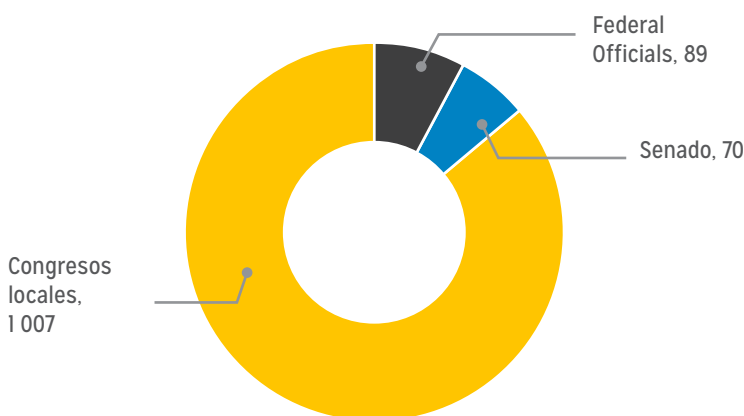
11 Sitio web de la Alianza para el Gobierno Abierto en México <http://aga.org.mx/SitePages/Principal.aspx> [29 julio 2013].



Pinceladas de valoración

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

Presidentes legislativos: comisiones y congresos



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

En el tema de Parlamento Abierto las preguntas son inagotables: ¿Cuál es el alcance y la necesidad de contar con un sistema de datos abiertos en el Poder Legislativo nacional y estatal? El requerimiento de fondo es que los legisladores entreguen resultados, informen de su trabajo y transparenten la información que generan con formato de datos abiertos, de tal forma que pueda analizarse en el tiempo la repercusión, implicaciones y sus alcances. Y como colofón: tener elementos para evaluar la calidad de representación legislativa y empezar el ciclo de rendición de cuentas. Para ello, el contenido, estructura y alcance de sus páginas web son el material público con el que se evalúa el grado de apertura-transparencia de un parlamento.

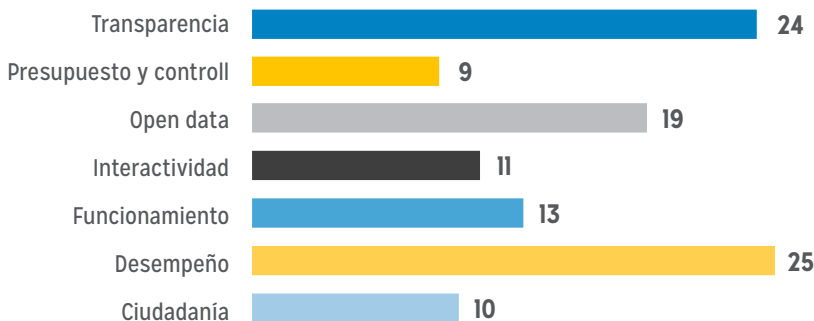
El concepto de gobierno abierto implica transparencia, información inteligente, participación y actualización; el caso de los congresos en México no

es la excepción. Es prácticamente inútil contar con un agregado informativo sin clasificar, ordenar, sin índice ni cronología que facilite a cualquier interesado ubicar y encontrar lo que busca. El objetivo de la transparencia parlamentaria es proporcionar información de cómo funcionan, cuáles son sus reglas y facultades, cómo toman sus decisiones, cuáles son sus votaciones, cómo utilizan el presupuesto público, las investigaciones que realizan y qué resultados dan para fortalecer el vínculo de representación.

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

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

Clasificación de Información de Sitios Web del Congreso de la Unión



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



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

De la mano de un sitio web completo se encuentra el uso de redes sociales para comunicar las actividades legislativas con oportunidad, sencillez y transparencia. El 22 por ciento de congresos locales no tiene cuenta,¹² por lo que no transmiten su trabajo por esta vía a casi 15 millones de electores:

- **Baja California Sur** » sin mayoría parlamentaria, PAN (33%)
- **Coahuila** » mayoría PRI (50%)
- **Oaxaca** » sin mayoría parlamentaria, PRI (36%)
- **San Luis Potosí** » sin mayoría parlamentaria, PAN (37%)
- **Sinaloa** » sin mayoría parlamentaria, PRI (48%)
- **Tlaxcala** » sin mayoría parlamentaria, PRI (31%)
- **Veracruz** » mayoría PRI (58%)

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

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

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

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

La numeralia es la siguiente:

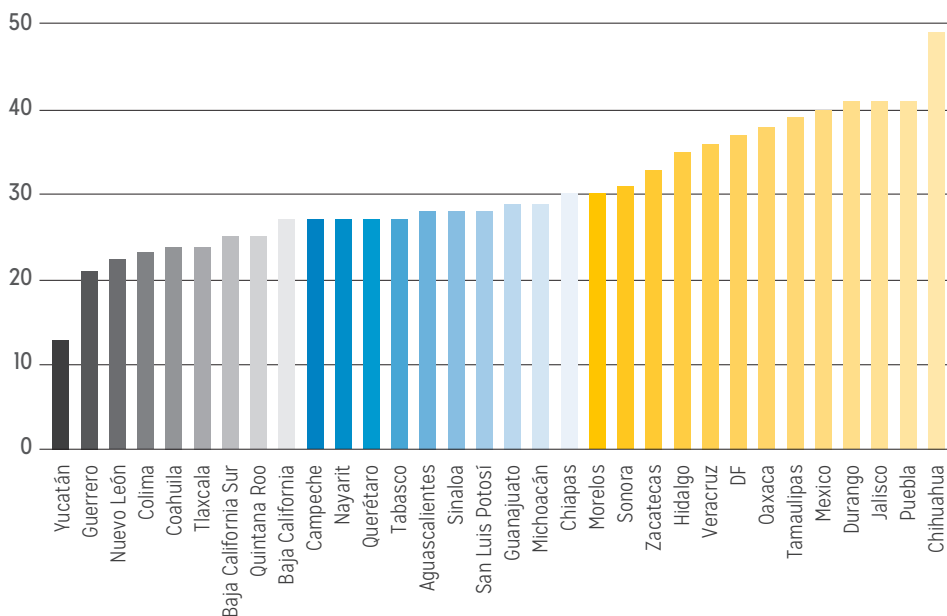
Un congreso tiene menos de 20 comisiones: Yucatán.

Diecisiete congresos tienen entre 20 y 29 comisiones: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco y Tlaxcala.

Nueve congresos tienen entre 30 y 39 comisiones: Chihuahua, Distrito Federal, Hidalgo, Morelos, Oaxaca, Sonora, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas.

Cinco congresos tienen más de 40 comisiones: Chiapas, Durango, Jalisco, México y Puebla.

Comisiones en congresos locales



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



Al inicio de la LXII Legislatura (2012-2015), Visión Legislativa realizó una revisión de los perfiles de los presidentes de comisiones del Senado: El 82% cuentan con experiencia legislativa previa (sea federal o local).¹³ En contraste, los diputados presidentes de comisiones en San Lázaro tienen una experiencia del 63%.¹⁴ Comparado con la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se tiene el 22%.¹⁵ Podríamos esperar que la experiencia marcara una mejor difusión de sus actividades, sin embargo, la realidad indica que no hay factor que impulse tener una asamblea con mayor experiencia y que sea más transparente.

“De la mano de un sitio web completo se encuentra el uso de redes sociales para comunicar las actividades legislativas con oportunidad, sencillez y transparencia.”

En 2006, la Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró que el acceso público a la información es esencial para la participación democrática.¹⁶ Urge monitorear el desempeño, actividades, alcances y uso de recursos no sólo del pleno, sino del sistema de comisiones, de los grupos parlamentarios, de los órganos de gobierno (Mesa Directiva, Junta de Coordinación Política), de los institutos y centros de apoyo parlamentario y de los diputados y senadores en lo individual.

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

ternet” refiere Manuel Villoria. México podría aplicar esta estrategia.¹⁷

¹³ Nava Polina, María del Carmen, “Presidentes de comisiones del Senado: actividad tuitera” en blog La Silla Rota, 27 noviembre 2012 <http://cort.as/2xqB> [29 julio 2013].

¹⁴ Nava Polina, María del Carmen, “Presidencias legislativas y rendición de cuentas” en blog La Silla Rota, 23 octubre 2012 <http://cort.as/2lw4> [29 julio 2013].

¹⁵ Nava Polina, María del Carmen, “La Asamblea Legislativa del D.F.: un vistazo a lo local” en blog La Silla Rota 6 noviembre 2012 <http://cort.as/2nqR> [29 julio 2013].

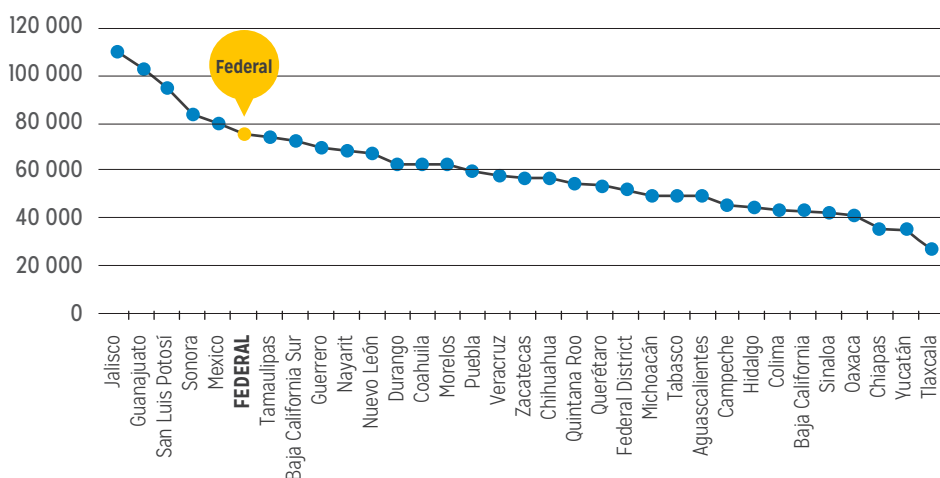
¹⁶ “Estudio Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información”, Organización de los Estados Americanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2007, en <http://cidh.oas.org/relatoria/section/Estudio%20Especial%20sobre%20el%20derecho%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion.pdf> [29 julio 2013].

¹⁷ “La Promesa del Gobierno Abierto” en <http://www.lapromesadelgobiernoabierto.info/uno/> [29 julio 2013].

Conocer cuánto ganan los diputados locales es una señal básica de transparencia. La remuneración por trabajo parlamentario es el inicio del uso de los recursos públicos. Hay cinco estados que se encuentran por encima de la dieta de diputado federal: Jalisco, Guanajuato, San Luis Potosí, Sonora y México. Los diputados locales tienen una percepción mensual que va de casi 80 mil pesos a más de 110 mil.

Dos congresos son omisos en transparencia: Jalisco y Guerrero. El Congreso de Jalisco no refiere las dietas de sus diputados. Incluso, en noviembre de 2012, el Presidente del Congreso junto con la Comisión de Administración propuso la publicación de la nómina completa en la página oficial,¹⁸ misma que a la fecha no ha ocurrido. La información más cercana la solicitó por transparencia el semanario Proceso: Reportaron más de 110 mil pesos de dieta mensual.¹⁹

Dietas de diputados locales por entidad federativa



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

¹⁸ Comunicado de prensa del Congreso del Estado de Jalisco, 13 noviembre 2012, en http://www.congresoajal.gob.mx/Noticias-1246-diputados-proponen-corregir_html [29 julio 2013].

¹⁹ "¿Cuánto nos cuesta un diputado?" en Proceso edición Jalisco, 3 noviembre 2012, <http://www.proceso.com.mx/?p=324231> [29 julio 2013].



Por su parte, el Congreso de Guerrero es omiso de la ley por no reportar las remuneraciones de diputados y servidores públicos. En una sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero de 2012, se encontró que los diputados tienen derecho a una dieta de \$70 mil pesos mensuales.²⁰

Es apremiante contar con información que permita evaluar el desempeño del órgano de representación ciudadana. Urge contextualizar la complicación de obtener información elemental por transparencia -como son las dietas de diputados locales-, para dar el salto mayúsculo de aspirar a datos abiertos en la actividad y decisiones del congreso. Los diputados locales son quienes aprueban la deuda pública en los estados, vigilan la utilización de recursos y ejercen presupuesto federal. De todo ello deben rendir cuentas. Se requieren resultados concretos para fortalecer la democracia, no sólo en beneficio de la federación sino de todas las entidades federativas.

Presupuesto legislativo y deuda estatal

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

La deuda de cada estado es aprobada por los diputados locales. Hasta septiembre de 2012, las entidades federativas habían acumulado un endeudamiento de casi 435 mil millones de pesos.²¹ Estos recursos equivalen al presupuesto de egresos para 2013 de las Secretarías de Educación Pública, de Salud y de Gobernación juntas. Lamentablemente no hay consecuencias para los legisladores que autorizan las deudas.²²

²⁰ Sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero del Expediente TEE/SSI/JEC/183/2012, 9 agosto 2012, en <http://www.teegro.gob.mx/consultas/sentencias/ano-2012/SSI/JEC/TEE-SSI-JEC-183-2012.pdf> [29 julio 2013].

²¹ Deuda pública de entidades federativas y municipios, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en http://www.shcp.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/Paginas/Presentacion.aspx [29 julio 2013].

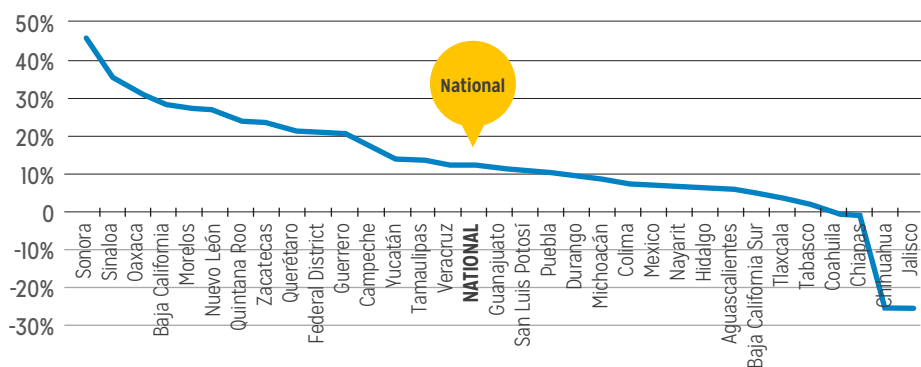
²² Presupuesto de Egresos de la Federación para el año fiscal 2013 en http://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/pdf/PEF_2013.pdf [29 julio 2013].

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

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

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal es quien cuenta con más recursos legislativos para 2013 (un mil 472 millones de pesos), incluso por arriba del Estado de México, que tiene el congreso local más numeroso. Llama la atención que Baja California tenga el tercer congreso con más recursos y sea el penúltimo en tamaño. Le siguen Michoacán y Jalisco, ambos con un presupuesto por encima de los 600 millones de pesos.

Presupuesto de congresos locales, cambios de 2011 a 2013



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



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

The local government and its representatives are the first point of contact with the citizens.”

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

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

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

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

Entidad	Congreso con Mayoría/Dividido	Lugar presupuesto Congreso (nal.2013)	Lugar endeudamiento (nat.2012)
DF	Mayoría	1	1
Méx	Mayoría	2	4
BC	Mayoría	3	12
Mich	Dividido	4	9
Jal	Dividido	5	6
Son	Dividido	6	10
Ver	Mayoría	7	3
Oax	Dividido	8	18
NL	Dividido	9	2
Gro	Dividido	10	25
QR	Dividido	11	11
Mor	Dividido	12	26
Sin	Dividido	13	16
Gto	Dividido	14	15
Zac	Dividido	15	19
Tab	Mayoría	16	20
Chis	Dividido	17	8
Pue	Dividido	18	14
Chih	Mayoría	19	7
Nay	Mayoría	20	17
SLP	Dividido	21	21
Qro	Dividido	22	29
Tlax	Dividido	23	32
Coah	Mayoría	24	5
Dgo	Mayoría	25	22
Hid	Dividido	26	23
Tam	Mayoría	27	13
Camp	Mayoría	28	31
Ags	Mayoría	29	24
Yuc	Mayoría	30	27
BCS	Dividido	31	30
Col	Dividido	32	28

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



Impulso internacional y presupuesto abierto

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

Se considera como principio fundamental dotar de mecanismos que impriman más transparencia a los poderes legislativos de la región, median-

te una mayor difusión de la información contenida en los documentos públicos, una mayor participación ciudadana y una mayor rendición de cuentas en las gestiones legislativas a nivel nacional, regional y municipal.

Open Parliament must go from being science fiction and good intentions to being a reality that strengthens democracy and legislative representation.”

En ese sentido, la OEA y la Fundación Ciencias de la Documentación (FCD) realizan el proyecto “Documentación en Instituciones Legislativas de América Latina y el Caribe”.²³ Buscan transparentar la información parlamentaria, facilitar el acceso a ésta, así como permitir su acceso electrónico y análisis. ¿Llegará a tener relevancia e implicaciones en el desempeño y transparencia real del Congreso en México?

El Parlamento Abierto debe pasar de ser ciencia ficción y buenos deseos a una realidad que fortalezca la democracia y la representación legislativa. Hay un largo trecho que recorrer; ameritan cambios acelerados y de calidad. Es lo menos

que podemos tener cuando el Congreso mexicano es el quinto más caro a nivel mundial, de acuerdo al Informe Parlamentario Mundial 2012 del Programa de la ONU para el Desarrollo y la Unión Interparlamentaria.

²³ Proyecto “Documentación en Instituciones Legislativas de América Latina y el Caribe” en <http://www.documentalistas.org/oea/> [29 julio 2013].

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

- 1) Discurso público del interés de trabajar por un Poder Legislativo transparente y abierto.
- 2) Compromisos puntuales para conseguirlo.
- 3) Acciones concretas con fechas límite.
- 4) Resultados públicos y comprobables.

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

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

“It is crucial to know what money is being spent on and what results are being achieved.”

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

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



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

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

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

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

Recomendaciones.

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

- Firma y adopción de la Declaración de Parlamento Abierto por parte de la Cámara de Diputados, los treinta y un congresos locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Que los congresos locales, comisiones legislativas y diputados locales comuniquen sus actividades a través de sitios web y redes sociales.
- Que la información de la actividad parlamentaria difunda las actividades

de las siete funciones generales: apoyo técnico, comisiones, grupos parlamentarios, órganos de gobierno, representación, difusión y comisión permanente.

No puede haber un vínculo de representación ciudadano-legislador sin información relacionada con las decisiones que toman en el ejercicio de sus atribuciones. ¿Cuáles son los alcances para el Poder Legislativo? Ignacio Marván, María Amparo Casar y Khemvirg Puente resumen en una frase la realidad del país: “El marco jurídico mexicano ha sido diseñado para que el Congreso exija cuentas pero no para rendirlas”.²⁴ Es tiempo de que esto cambie. El Poder Legislativo, que por naturaleza representa a ciudadanos y entidades federativas y toma decisiones en su nombre, debe rendir cuentas.

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

“There cannot be a citizen-legislator representation without information related to the decisions that they make in their work.”

(Endnotes)

- Salas, L., & Navarro, F. (2009). Parlamento en TV, Experiencias y retos de las televisiones legislativas. *Revista Mexicana de Comunicación*, (marzo-abril), 45-47.
- Cueva, Á. (n.d.). La envidia del mundo entero. *Milenio*.
- Salas Torres, L. (2008). Ocho años del Canal del Congreso. *Etcétera*, (noviembre).
- Canal del Congreso, (2005). *Reglamento del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*. Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁴ Casar, María Amparo, Ignacio Marván y Khemvirg Puente, “La Rendición de Cuentas y el Poder Legislativo”. En <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2800/11.pdf> [29 julio 2013].



EXPERIENCIAS Y LOGROS

LOS MEDIOS ELECTRÓNICOS REMOTOS: INSTRUMENTOS FUNDAMENTALES PARA GARANTIZAR EL DERECHO DE ACCESO

By **Diego Ernesto Díaz Iturbe** (@DiazIturbe)
DIRECTOR GENERAL DE IMPACTO LEGISLATIVO

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

ESTRIBEN TUERO

A lo largo de la última década y desde su promulgación, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) (2002), se convirtió en un detonante de cambio en la concepción de la democracia mexicana y de la relación entre el Estado y la ciudadanía, pues desde ese momento existe una política pública específica para atender el derecho de acceso a la información pública, empezando por la del gobierno federal y abarcando a las 32 entidades federativas del país. Además sentó las bases para que así lo hicieran otros órganos del Estado.¹ Así, desde este momento se pusieron los cimientos para iniciar un ciclo virtuoso hacia la rendición de cuentas de otros sujetos obligados, como lo son los poderes Legislativo y Judicial, junto con los órganos autónomos del Estado mexicano.

Más adelante, con la publicación de la reforma a la Carta Magna de 2007, que elevó a rango constitucional el derecho de acceso a la información pública, se generalizaron obligaciones mínimas para toda autoridad en el país. Y aunque para ellas no existen aún normas generales nacionales, sí crea la obligación constitucional para que todo órgano del Estado

¹ A pesar de que el Congreso de Jalisco aprobó una ley de acceso antes que el Congreso de la Unión, fue la Ley Federal la primera en entrar en vigor en septiembre del mismo 2002.



-incluyendo desde luego al Legislativo- genere normas específicas que garanticen el derecho, pero permitiendo que cada entidad y los propios poderes de la federación lo hicieran a su manera, dando como resultado una gran diversidad de políticas para atender el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

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

Sin embargo, a cinco años de implementación de esta reforma constitucional en materia de acceso a la información, los principales estudios para evaluar el desempeño de las políticas públicas de la transparencia legislativa en México² no han abordado la obligación constitucional de los sujetos obligados de contar con mecanismos remotos de forma específica.

Derivado de lo anterior, el propósito de este estudio es analizar las características de los medios electrónicos remotos utilizados por los sujetos obligados en México, particularmente del legislativo, con la intención de encontrar los sistemas más avanzados y conocer las mejores prácticas para facilitar al individuo el acceso a la información y así recomendar modificaciones a las políticas de transparencia.

Medios electrónicos remotos (MER)

Tanto en lo que se refiere a las normas como a los MER, el proceso de instrumentación fue “diferenciado, heterogéneo e incompleto a lo largo del país, pues han sido en momentos distintos cuando las personas han dispuesto de los instrumentos necesarios para acceder a la información públi-

² Las realizadas por el CIDE y la COMAIP en un principio con proyectos como: Monitor Legislativo, Métrica de la Transparencia y, más recientemente, contribuciones por la unión de diversas agrupaciones de órganos de la sociedad civil, la academia y los órganos garantes, concretamente la Red de Rendición de Cuentas y la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa.

ca en los estados de la República” (Baños, 2007:41). Sin embargo, muchas siguieron el modelo de la ley federal, “[...] única en el mundo que tiene un ámbito de aplicación tan extenso [...] la experiencia internacional, salvo el caso de Suecia, consiste en limitar el acceso a documentos administrativos. En general se considera que los poderes Legislativo y Judicial se autorregulan” (López Ayllón, 2004: 27). No obstante, ninguna regulación preveía el manejo de acceso a la información por medio de Internet.

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

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

“La posibilidad de realizar la solicitud, la recepción de notificaciones, la entrega de la información y de inconformarse con la respuesta recibida, todo utilizando Internet, para nada es trivial.”

Al presente y a cinco años transcurridos desde el plazo perentorio para su instrumentación, obligado por la reforma constitucional de 2007, la in-



"La heterogeneidad en las leyes estatales de acceso a la información y en los sistemas de acceso a la información por MER, se traduce en resultados diversos, los cuales a su vez generan diferencias en la exigibilidad de un derecho constitucional."

interpretación por parte de los sujetos obligados ha generado una amplia gama de medios electrónicos remotos, con características sub-óptimas, empezando por no contar con un medio homogéneo para que toda persona pueda solicitar información bajo un mismo procedimiento. La Métrica de la Transparencia 2010 revela que "[d]urante la aplicación del US [usuario simulado] se comprobó que en algunas entidades existen

sistemas de solicitud individualizados (por dependencia); mientras que en otros estados hay disponibles sistemas que funcionan para procesar las solicitudes de información de todos los sujetos obligados" (Cejudo y Zavala, 2012). Si bien son sólo un componente de la política de transparencia y acceso a la información pública, los MER son esenciales en el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información.

Fue la "Métrica de la Transparencia de 2010" (CIDE, 2011) la primera en abordar el tema de los "sistemas electrónicos", donde tangencialmente se distinguió una clasificación inicial de los medios de solicitud de información. Empero, el estudio no fue específico en separar los medios electrónicos remotos de los presenciales. Y no distinguió más que tres de las categorías (Infomex, sistema propio y correo electrónico) para acomodar a los más de setenta MER que existen en México y los 34 en el plano legislativo. En concordancia con la evidencia obtenida del estudio más reciente en la materia, la "Política de transparencia en México" (Cejudo, López Ayllón y Ríos, 2012), pero buscando mayor rigor en su definición, se proponen variaciones en los nombres y definiciones:

Sistemas Informáticos de Gestión Integral (SIGI): Se refiere a una serie de procesos complejos de diversos componentes que ejecutan funciones comunicativas y de secuencias de tareas administrativas para dar cumplimiento al derecho de acceso a la información por medios electrónicos remotos, utilizando una plataforma homogénea para el área de competencia jurisdiccional. Los SIGI pueden dividirse en dos tipos: el primero es donde funciona el sistema Infomex 2.0 que se describirá a profundidad más adelante (que puede variar de acuerdo al navegador

que utiliza); y en segundo lugar, aquéllos en donde se han desarrollado sistemas únicos, ya sea para atender a un sujeto específico (Sistema Único al Sujeto) o a toda una entidad (Sistema Estatal Único).

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

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

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

Índice de Acceso a Medios Electrónicos Remotos

Con el propósito de realizar una primera valoración estandarizada que permita la comparación y el análisis de todos los sistemas de solicitud de



información por medios electrónicos remotos que existen en México, se creó el Índice de Acceso por Medios Electrónicos Remotos (Díaz-Iturbe, 2013). Los resultados de su primera evaluación son para todos los órganos legislativos en México, las dos cámaras federales, 32 legislaturas estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. El Índice se compone de 13 criterios, seleccionados a partir de la experiencia en su utilización, la literatura, las prácticas originadas en la sociedad civil organizada y, adicionalmente, las mejores prácticas antes referidas, integrando el marco jurídico mexicano en la materia. Por lo que sus principios de evaluación se apegan a indicadores que miden tanto las garantías establecidas en la Carta Magna como las mejores prácticas internacionales, como lo son la Alianza para el Gobierno Abierto³ (2011) y la Declaración de Transparencia Parlamentaria⁴, todo ello pensando siempre que el análisis debe verse desde una perspectiva ciudadana, pues éste es el público a quien están dirigidos los sitios examinados en el presente estudio.

Los 13 criterios evaluados son:

- 1. Facilidad de acceso a portal**
- 2. Homologación del sistema**
- 3. Uso de un explorador determinado**
- 4. Solicitud de datos personales**
- 5. Espacios para realizar la consulta**
- 6. Elección de los sujetos obligados**

³ La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) es un esfuerzo global para mejorar los gobiernos. Los ciudadanos desean gobiernos más transparentes, efectivos y que rindan cuentas, con instituciones que robustezcan la participación de la sociedad y respondan a sus necesidades y aspiraciones. Esta tarea nunca es fácil, requiere liderazgo, precisa de conocimiento tecnológico, necesita de esfuerzo constante, así como de recursos. También requiere de la colaboración entre el gobierno y la sociedad civil. (Fuente: <http://aga.org.mx>)

⁴ La Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria es un llamado a los parlamentos nacionales y a los órganos legislativos subnacionales y transnacionales, por las organizaciones de la sociedad civil de monitoreo parlamentario (PMOs por sus siglas en inglés), para generar un mayor compromiso con la transparencia y la participación ciudadana en el trabajo parlamentario. Las PMOs son cada vez más reconocidas por su importante papel en hacer más accesible la información parlamentaria, fortaleciendo la capacidad de los ciudadanos al invitarlos a participar en los procesos legislativos y fomentando la mejora de la rendición de cuentas. Mientras las PMOs tienen un gran interés en impulsar un mayor acceso a la información gubernamental y parlamentaria, también reconocen la necesidad de un mayor diálogo y colaboración entre los parlamentos del mundo en cuanto a reformas parlamentarias. La Declaración no sólo tiene por objeto una llamada a la acción, sino que también es una base para el diálogo entre los parlamentos y los PMOs para promover la transparencia gubernamental y parlamentaria y para asegurarse de que esta apertura conduzca a una mayor participación ciudadana, instituciones más representativas y, en definitiva, una sociedad más democrática. (Fuente: objetivo de la Declaración, puede consultarse aquí en 17 idiomas: <http://www.openingparliament.org/declaration>)

7. Forma de recepción de la respuesta
8. Acuse de recibo
9. Buscador de solicitudes
10. Seguimiento de solicitudes
11. Recursos de revisión y de inconformidad
12. Consulta pública de otras solicitudes
13. Manual de uso

Valoración

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

Tiempo

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

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

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

Este criterio tiene por objeto analizar la facilidad con la que el usuario puede llegar de diferentes puntos al portal de transparencia donde reali-



za solicitudes. La forma funcional, sencilla y viable, es que el usuario no tenga que entrar a más de tres enlaces (realizar más de tres “clicks”) para llegar al portal de gestión de solicitudes de información.

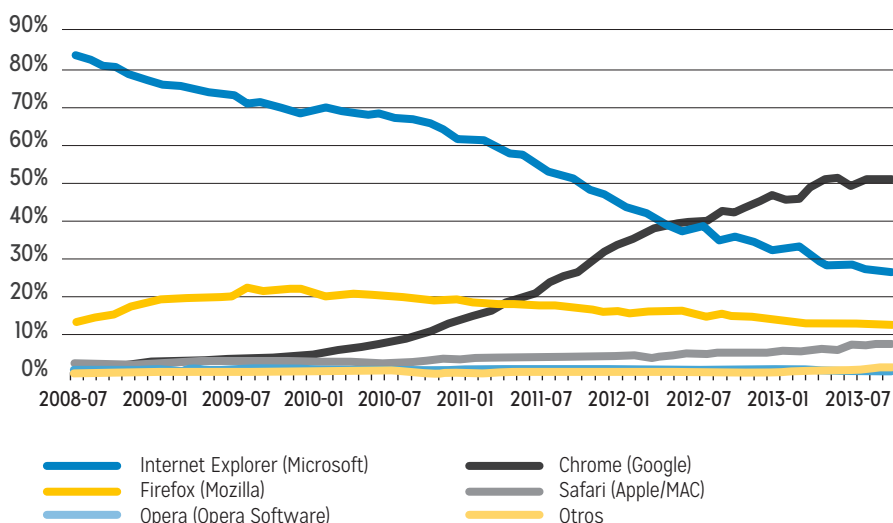
Categoría 2: Homologación del sistema.

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

Categoría 3: Uso de un explorador determinado.

Si bien a principios del siglo XXI existía un preponderante dominio de un navegador o explorador para realizar consultas en Internet y aún en 2008 la cuota de mercado en México del navegador Internet Explorer era cercana al 90%, frente a 26% en 2013, actualmente ha sido rebasado por Google Chrome con poco más del 50% del mercado mexicano, además de un 23% distribuido entre otros navegadores como Mozilla Firefox (12%), Safari (8%) y Opera (1%). Ello puede corroborarse en la siguiente gráfica.

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



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

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

Categoría 4: Solicitud de datos personales.

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

Categoría 5: Espacios para realizar la consulta.

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

Categoría 6: Elección de los sujetos obligados.

En este rubro se valora la posibilidad de enviar una misma solicitud por consulta a más de un sujeto obligado. La importancia de ello radica en dos factores: Primero, el solicitante no siempre sabe exactamente a qué ente debe solicitar la información, por lo cual la posibilidad de enviar



una misma pregunta a diversos sujetos sin la necesidad de generar una captura completa, facilita e incentiva el acceso a la información; segundo, cuando el solicitante requiera la misma información de más de un sujeto la puede solicitar con mayor eficiencia, sin tener que repetir la misma pregunta a cada entidad.

Categoría 7: Forma de recepción de la respuesta.

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

Categoría 8: Acuse de recibo.

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

Categoría 9: Buscador de solicitudes.

En esta categoría se evalúa la existencia de un buscador de las solicitudes realizadas por el usuario. En un sistema ordenado, con la tecnología presente y asequible para todo sujeto obligado, permite y constitucionalmente obliga a contar con sistemas electrónicos de almacenamiento, administración y gestión, como parte de la garantía al acceso real a la información por medios electrónicos remotos.

Categoría 10: Seguimiento de las solicitudes.

Bajo este rubro se examina la posibilidad de encontrar una solicitud específica y obtener información sobre la etapa en la que se encuentra

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

Categoría 11: Recursos de revisión y de inconformidad.

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

Categoría 12: Consulta pública de otras solicitudes realizadas.

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

Categoría 13: Manual de uso.

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



Muestra

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

Resultados

A continuación se presentan: i) La taxonomía de los medios electrónicos remotos en México y ii) La primera evaluación del Índice de Acceso por Medios Electrónicos Remotos para el poder legislativo.

Taxonomía de los medios electrónicos remotos en México

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

Sistemas Informáticos de Gestión Integral (SIGI)

1) Infomex 2.0

Versión desarrollada por el IFAI para sustituir al SISI,⁵ con la capacidad de convertirse en una plataforma con cobertura nacional y que cumple en gran medida con los requisitos de acceso planteados en el Índice. Nuestro país, “[...] *a diferencia de lo que sucede en otros países como Inglaterra [o Estados Unidos], no cobra por la búsqueda y revisión o clasificación, sino sólo por la reproducción y envío*” (Trinidad, 2005:55). Para ello, el gobierno federal y el IFAI crearon Infomex 2.0 como un “sistema infor-

⁵ Sistema Informatizado de Solicitudes de Información (SISI) desarrollado por el IFAI, utilizado para cumplir con las primeras solicitudes electrónicas a dependencias del Ejecutivo y que fue reemplazado por Infomex.

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

1.1. Infomex 2.0 Universalmente Compatible: La plataforma puede abrirse en todo tipo de navegador de Internet como Google Chrome, Internet Explorer, Firefox, Safari, Opera o Mercury, por mencionar los más utilizados. Bajo este formato se encuentran 18 entidades; aunque sólo en ocho es el único medio de acceso, en 10 entidades más debe convivir con mecanismos unidireccionales o correos electrónicos, como puede verse en la Tabla 1.

1.2. Infomex 2.0 con Navegador Restringido: Únicamente compatible con *“Internet Explorer, navegador que antes concentraba casi la totalidad del uso de la red pero es hoy cada vez menos utilizado, y ocupa el segundo lugar en el mercado mexicano (26%), después Google Chrome (51%)”* (Statscounter, 2013). La consecuencia de la incompatibilidad se refleja en el despliegue de la pantalla, de manera que los menús se traslapan y resulta ilegible e inoperante. Esto ocurre en siete entidades, lo que implica que el 20% del espacio de Infomex tiene problemas de navegación.

2. Sistemas Estatales Integrales

Localizados en los estados de México, Oaxaca y Yucatán:

1. Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX);
2. Sistema Electrónico de Acceso a la Información Pública de Oaxaca (SIEAIP); y
3. Sistema de Acceso a la Información (SAI). Yucatán.

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



3. Sistemas Únicos al Sujeto

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

4. Mecanismos unidireccionales

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

5. Correos Electrónicos

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

Tabla 1. Clasificación específica de los medios electrónicos remotos

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

Resultados del Legislativo en México

El rango del Índice de Acceso por Medios Electrónicos Remotos va de 0 (0%) hasta 13 (100%), en correspondencia con cada uno de criterios antes establecidos. En el comparativo de los resultados de la evaluación de los 31 congresos estatales, la Asamblea Legislativa del Distrito

Federal y las cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión obtienen una puntuación promedio de 8.98 (70%). Mientras el Distrito Federal obtiene el puntaje más alto 13 (100%), 20 entidades (58%) obtienen puntajes superiores al 10 y existen 12 casos (35%) cuyo puntaje fue inferior al promedio:

- Baja California Sur (0%)
- Querétaro (7.6%)
- Baja California (30%)
- Campeche, Guerrero, Puebla y Tamaulipas (38%)
- Nuevo León (42%)
- Michoacán (50%)
- Quintana Roo (54%)
- Jalisco (61.5%)
- Cámara de Diputados (65.3%)

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

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

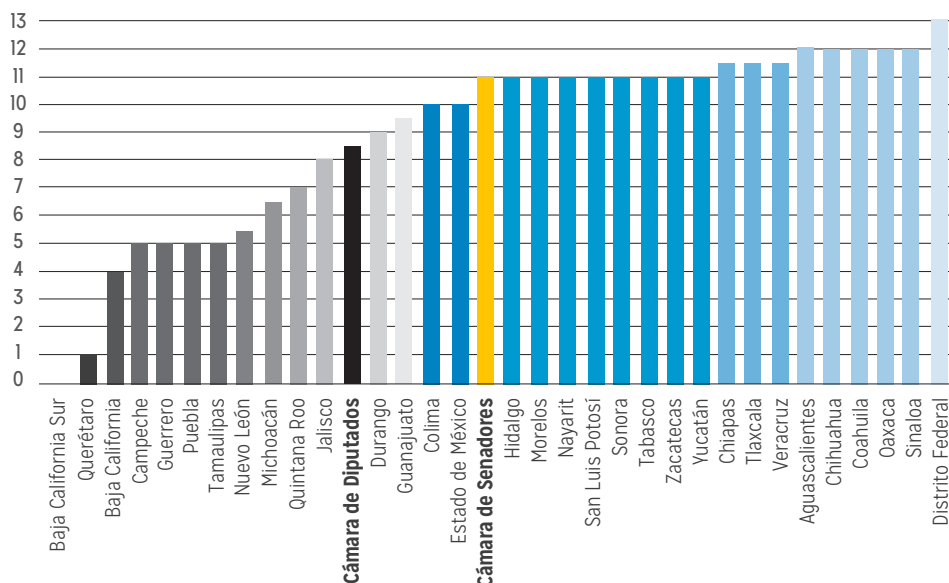


Tabla 2. Resultados y clasificación de Medios Electrónicos Remotos

Nivel	Clasificación	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	Suma
Federal Senado de la República	Infomex (SIGI)	1	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	11
Federal Cámara de Diputados		1	0	1	1	1	0	1	1	1	1	0	0	0	8
Aguascalientes	Infomex (SIGI)	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	12
Baja California	Mecanismo Unidireccional	1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	4
Baja California Sur	Sin MER	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Campeche	Mecanismo Unidireccional	1	0	1	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	5
Chiapas	Infomex (SIGI)	.5	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	11.5
Chihuahua	Infomex (SIGI)	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	12
Coahuila	Infomex (SIGI)	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	12
Colima	Infomex Deficiente (SIGI)	1	0	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	10
Distrito Federal	Infomex (SIGI)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	13
Durango	Infomex Deficiente (SIGI)	0	0	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	9
Guanajuato	Sistema Único al Sujeto (SIGI)	0	0	1	1	1	0	1	.5	1	1	1	1	1	9.5
Guerrero	Mecanismo Unidireccional	1	0	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	5
Hidalgo	Infomex Deficiente (SIGI)	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	11
Estado de México	Sistema Estatal Único (SIGI)	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	0	10
Jalisco	Sistema Único al Sujeto (SIGI)	1	0	1	1	1	0	1	1	1	1	0	0	0	8
Michoacán	Mecanismo Unidireccional	1	0	1	1	1	0	1	.5	0	0	0	1	0	6.5
Morelos	Infomex Deficiente (SIGI)	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	11
Nayarit	Infomex Deficiente (SIGI)	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	11
Nuevo León	Mecanismo Unidireccional	1	0	1	1	1	0	0	.5	0	0	1	0	0	5.5
Oaxaca	Sistema Estatal Único (SIGI)	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	12
Puebla	Mecanismo Unidireccional	1	0	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	5
Querétaro	Correo Electrónico	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Quintana Roo	Mecanismo Unidireccional	1	0	1	1	1	0	1	1	0	0	0	1	0	7
San Luis Potosí	Infomex (SIGI)	1	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	11
Sinaloa	Infomex (SIGI)	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	12
Sonora	Infomex (SIGI)	1	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	11
Tabasco	Infomex Deficiente (SIGI)	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	11
Tamaulipas	Mecanismo Unidireccional	1	0	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	5
Tlaxcala	Infomex (SIGI)	1	1	1	.5	1	0	1	1	1	1	1	1	1	11.5
Veracruz	Infomex (SIGI)	.5	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	11.5
Yucatán	Sistema Estatal Único (SIGI)	1	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	11
Zacatecas	Mecanismo Unidireccional	1	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	11

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

Gráfico 2. Evaluación de portales de Poder Legislativo



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

Conclusiones

Resulta muy serio que los órganos legislativos en México obtengan puntajes tan bajos, particularmente porque su función de representación debería de suponer mayores canales de rendición de cuentas y acceso a la información pública para con sus representados. Claramente, la heterogeneidad en las leyes estatales de acceso a la información y en los sistemas de acceso a la información por MER, se traduce en resultados diversos, los cuales a su vez generan diferencias en la exigibilidad de un derecho constitucional. Por ejemplo, los ciudadanos de una entidad como Baja California Sur no tienen el mismo trato legal que aquéllos en donde las normas y los mecanismos de acceso son más estrictos y específicos, como en el D.F., Aguascalientes, Coahuila, Oaxaca, Sinaloa y Chihuahua, en donde se obtuvieron los puntajes más altos. La falta de homogeneidad a lo largo del territorio nacional es preocupante y genera una discriminación al



derecho de acceso a la información pública de los órganos legislativos que incuestionablemente debe ser corregida.

“En el contexto nacional para la exigibilidad de la garantía del derecho de acceso a la información, la importancia de los medios electrónicos remotos es fundamental.”

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

constitucional del individuo al no recibir tratos diferenciados si desea preguntar a una u otra dependencia pública.

En definitiva, la búsqueda por un mecanismo único centrado en las características del actual sistema informático de gestión “Infomex” es la opción más viable, aunque es altamente recomendable tomar experiencias particulares de los sistemas de los estados de México, Oaxaca, Yucatán, o las mejoras realizadas por la plataforma del Distrito Federal, que facilitan el acceso y la facilidad de uso. Corregir estas fallas en los medios de acceso representará un importante avance en la implementación de las políticas de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas en México.

Bibliografía

- Baños, Marco (2007). *"Transparencia y Acceso a la Información Pública en México: Estudio Comparado sobre su diseño e implementación"*, Tesis para obtener el grado de maestro, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.
- Cejudo, Guillermo, Sergio López Ayllón y Alejandra Ríos Cásaes (eds.) (2012). *"La política de transparencia en México. Instituciones, logros y desafíos"*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México
- Díaz-Iturbe, Diego Ernesto y Jorge Moreno Troncoso (2007). *Transparencia de los órganos legislativos de las entidades federativas de México*, Monitor Legislativo – Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- IFAI (2009). *Presentación General Infomex*. Instituto Federal de Acceso a la Información. México.
- IFAI (2012). *Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006 - 2012*. Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. México.
- López Ayllón, Sergio y Mauricio Merino (2010). "La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos" en Guillermo Cejudo et al. (coords.). *La estructura de la rendición de cuentas en México*. México; Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas - Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- López Ayllón, Sergio, Mauricio Merino y Lourdes Morales (2004). *Hacia una política de rendición de cuentas*, Auditoría Superior de la Federación- Centro de Investigación y Docencia Económicas –Red por la Rendición de Cuentas-Editorial Color, México.
- Merino, Mauricio (2005). "El desafío de la transparencia. Una Revisión de las normas de acceso a la información pública de las entidades federativas de México", División de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Documento de trabajo No. 169.



- Merino, Mauricio (2008). *“La transparencia como política pública”*, en John M. Ackerman (coord.), *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. Siglo XXI, México.
- Statscounter, 2013 (<http://gs.statcounter.com>)
- Trinidad Zaldivar, Ángel (2006). *La transparencia y el acceso a la información como política pública y su implementación en la sociedad y el gobierno*. Cámara de Diputados - Miguel Ángel Porrúa. México.

Normatividades

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 2013).
- Ley Federal de Protección de Datos en Posesión de los Particulares (LFPDPPP; 2010)



EXPERIENCIAS Y LOGROS

LA EXPERIENCIA DE *QUÉ HACEN LOS DIPUTADOS* [QHLD]

POR **Vicky Bolaños** (@VickyBol)

COFUNDADORA DE QUÉ HACEN LOS DIPUTADOS, ESPAÑA

Abstract

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

Cómo surge *Qué Hacen Los Diputados*

Qué Hacen los Diputados es un movimiento formado por un grupo de personas de la sociedad civil, sin afiliación política, y que no está encuadrado en ningún tipo de figura institucional oficial. Surgió en un contexto particular de movilización social sin precedentes en la democracia española. La severa crisis económica que afecta a España desde 2008 fue el escenario que propició el resurgimiento de la conciencia política y social previa -con procesos de deliberación como la acción en contra de la



Ley Sinde¹, el #Nolesvotes o el “Esto sólo lo arreglamos SIN ELLOS”²- y posterior al 15M³. En esos momentos se hicieron visibles movimientos sociales con una coordinación descentralizada de colectivos autónomos, con objetivos de tener un alcance global. En nuestro caso, el proyecto se centró desde un primer momento en un nicho concreto: El seguimiento de los diputados/as del Parlamento español.

"Han ido surgiendo y afianzándose movimientos que proponen una nueva relación entre ciudadanía y gobiernos, una relación basada en la apertura."

En este mismo sentido, es importante mencionar que a nivel internacional han ido surgiendo y afianzándose movimientos que proponen una nueva relación entre ciudadanía y gobiernos, una relación basada en la apertura. Uno de los movimientos más importantes, quizá por el peso de sus impulsores, es la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés). Esta Alianza⁴ se lanzó en 2011 y se define como una iniciativa multilateral cuyo objetivo es asegurar compromisos concretos de los gobiernos para promover la transparencia, el empoderamiento ciudadano, la lucha contra la corrupción y el aprovechamiento de las nuevas tecnologías para reforzar la gobernanza.

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

La importancia de esta especialización viene dada por el carácter fundamental de los parlamentos en las democracias: Es el órgano donde reside

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

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

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

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

la soberanía popular, donde los ciudadanos ejercen su soberanía a través de sus representantes. De esta forma se han creado organizaciones como *Qué Hacen Los Diputados*, que pertenece al colectivo de organizaciones de monitorización parlamentaria (PMO por sus siglas en inglés). Las PMO son agrupaciones de la sociedad civil cuyos principales objetivos son generar un mayor compromiso con la transparencia y la participación ciudadana en el trabajo parlamentario.⁵ Estos movimientos hacen más accesible la información parlamentaria, fortalecen la capacidad de los ciudadanos para participar en los procesos legislativos, fomentan la mejora de la rendición de cuentas y su interés en impulsar un mayor acceso a la información gubernamental y de la Cámara Baja. Así mismo, instan a los parlamentos de sus respectivos países a establecer un mayor diálogo y colaboración entre las cámaras y entre los propios parlamentos y las PMO para promover la transparencia. Pretenden llegar a una mayor participación ciudadana y a conseguir que la sociedad sea más democrática.⁶

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

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

Así, en España, el poder legislativo reside en las Cortes Generales: Una asamblea bicameral que se divide en la Cámara Alta o Senado y la Cámara Baja o Congreso de los Diputados. El senado español se considera como la cámara de representación territorial y ocupa una posición secundaria respecto al Congreso de los Diputados, que ostenta el protagonismo en la actividad legislativa.⁷

⁵ Declaración sobre transparencia parlamentaria (2012). Pág.1

<http://openingparliament.s3.amazonaws.com/docs/declaration/1.0/spanish.pdf>

⁶ Declaración sobre transparencia parlamentaria (2012). Pág.1

<http://openingparliament.s3.amazonaws.com/docs/declaration/1.0/spanish.pdf>

⁷ Los proyectos de ley del Gobierno –con mucho los más numerosos– se presentan y se tramitan en la Cámara Baja. El Senado puede vetarlos o enmendarlos, pero tanto sobre el veto como sobre las enmiendas decide finalmente el Congreso. Lo mismo ocurre con el proyecto anual de presupuestos generales del Estado.



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

La idea inicial a la hora de crear *Qué Hacen Los Diputados* fue la de fiscalizar las tareas públicas y políticas de esos diputados. Formar un parlamento de personas a la manera de “gabinete en la sombra” de la tradición parlamentaria inglesa. En el caso del Reino Unido, el gabinete está formado por el partido de la oposición, con miembros que igualan los cargos del gabinete formal y encargado de vigilar cada uno de los asuntos y acciones de cada ministro.⁸

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

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

⁸ Jorge González Chávez. *El sistema Parlamentario en cinco países de Europa*. pág. 5. <http://goo.gl/bNCYd>

congresos del partido, elecciones y documentación para la ciudadanía, entre otros.

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

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

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

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

"El propósito de Qué Hacen Los Diputados es convertirse en un instrumento para ayudar a consolidar la cultura pública de la transparencia y la rendición de cuentas de los dirigentes."



Información que publica el Congreso español

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

"Los datos que posee el Estado pertenecen a la ciudadanía y son necesarios para que ésta pueda conocer la acción del Gobierno y actuar en consecuencia."

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

Adicionalmente, falta que el Parlamento publique las votaciones de las comisiones parlamentarias; los informes, estadísticas y documentos que emplean los diputados/as para elaborar las leyes y para apoyar sus discursos; sus agendas públicas; información contrastada y mucho más exhaustiva de los perfiles de los diputados; datos de las declaraciones de bienes cotejados con la información de la Agencia Tributaria; e información más concreta de los viajes de los parlamentarios. Por lo tanto, existen grandes

lagunas en la información parlamentaria que imposibilitan ejercer una verdadera labor de fiscalización.

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

Interacción entre QHLD y los diputados

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

En el caso de los parlamentarios españoles, según datos de 2012, 294 diputados tienen página web, 154 cuenta con Facebook, 88 tienen un blog, 234 poseen una cuenta de email pública⁹ y según datos de febrero de 2013, 194 tienen cuenta en Twitter.¹⁰

El primer contacto directo de *Qué Hacen Los Diputados* con los parlamentarios fue a través de Twitter. Aunque muchos no contesten, -la tasa de respuesta de los parlamentarios a las interpelaciones de los usuarios es del 21.91% de media¹¹- comenzó a establecerse un contacto directo, más o menos inmediato y bidireccional, con ciertos diputados. Algunos de los más accesibles son Laia Ortiz, Joan Josep Nuet o Ricardo Sixto de la Izquierda Plural; Nacho Sánchez Amor y Patricia Hernández Gutiérrez del PSOE; Carlos Martínez Gorriarán de UPyD y Conrado Escobar del PP. Con algunos,

⁹ David Álvarez. *Evolución de la presencia de los diputados del Congreso en las redes sociales*. <http://goo.gl/Y7As8>

¹⁰ David Álvarez. Datos de la actividad de los diputados en Twitter en 2012. <http://goo.gldHFUj>

¹¹ David Álvarez. Datos de la actividad de los diputados en Twitter en 2012. <http://goo.gldHFUj>



el contacto ha derivado en intercambios de emails e incluso en encuentros personales, estos últimos para darles a conocer el proyecto de *Qué Hacen Los Diputados* e intentar introducirles en las buenas prácticas de los parlamentos reflejadas en la Declaración de Transparencia Parlamentaria.¹²

Con el fin de analizar hasta qué punto se cumplen las buenas prácticas establecidas en dicha declaración y hacer recomendaciones para los puntos que se incumplen, *Qué Hacen Los Diputados* ha elaborado un documento¹³ que está disponible en la página web¹⁴.

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

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

En el “Informe sobre transparencia en la web de los partidos y fundaciones políticas”¹⁵ acerca de los partidos con representación parlamentaria, el

¹² Declaración sobre transparencia parlamentaria (2012).

<http://openingparliament.s3.amazonaws.com/docs/declaration/1.0/spanish.pdf>

¹³ Qué Hacen Los Diputados. *La Declaración de transparencia parlamentaria: ¿Qué hay de ella en el Congreso?* <http://goo.gl/5xizc>

¹⁴ <http://quehacenlosdiputados.net/>

¹⁵ Barrio, E.; Martín Cavanna, J. y Martisi, B. *Transparencia el mejor eslogan 2012. Informe de transparencia en la web de los partidos y fundaciones políticas*. Pág. 6. <http://goo.gl/jAlim>

cumplimiento de los criterios en cuanto al grado de transparencia establecido por los autores no supera el 50% en la mayoría de los puntos establecidos. Algunos de los datos concretos que se desprenden de dicho informe en relación a 2012 son:

- Un **78%** de los partidos publica una explicación sobre los orígenes del partido y sus ideas.
- Un **29%** publica información de gobierno del partido (acta fundacional, estatutos o código de buen gobierno).
- El **49%** muestra información sobre sus afiliados.
- Un **22%** publica sus propuestas e iniciativas en relación con el programa electoral.
- Un **14%** publica información económica.
- **Ninguno** de los partidos analizados publica el informe del Tribunal de Cuentas.¹⁶
- **No hay datos** sobre informes de gestión en relación al cumplimiento del programa electoral ni informes de auditorías.

Nuevos espacios informativos y de deliberación

En los casi dos años que lleva en marcha *Qué Hacen los Diputados*, hemos ido descubriendo que existen fuentes de información diferentes de los tradicionales medios de comunicación de masas. En la esfera periférica de la transparencia y de la información parlamentaria existen proyectos consolidados que generan contenidos de calidad y aportan información con datos no oficiales -o extraídos de un entorno oficial y que están convenientemente analizados-,

¹⁶ El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado en España. <http://www.tcu.es/>



reflexiones profundas, declaraciones que no publicaría un medio convencional, como por ejemplo, comentarios relevantes hechos por los diputados en los pasillos del Congreso que no encajarían en una noticia tradicional, análisis que requieren tanto esfuerzo para su elaboración que un periodista de un medio no puede llevar a cabo por falta de tiempo.

Esos espacios de referencia de *Qué Hacen Los Diputados* son principalmente los blogs que no compiten con la inmediatez de los grandes medios. Forman parte de los circuitos de información de medios independientes, con sentido crítico y exhaustivos en la profundización de la información. Son: [Access Info](http://www.access-info.org/es)¹⁷, [El BOE nuestro de cada día](http://elboenuestrodecadadia.com/)¹⁸, [Fundación Ciudadana Civio](http://www.civio.es/)¹⁹, [¿Hay derecho?](http://hayderecho.com/)²⁰, [Opening Parliament](http://www.openingparliament.org/)²¹, [Parlamento 2.0](http://parlamento20.es/)²², [Tu2is](http://www.tudosis.es)²³, [Tu derecho a saber](http://www.tuderechoasaber.es/)²⁴, entre otros. Nuestro propio blog²⁵ es una fuente de información, ya que cuenta con una licencia Creative Commons Attribution-ShareAlike 3.0.

Es relevante destacar que, gracias a la existencia de las licencias que permiten compartir los contenidos en formato abierto, este tipo de proyectos que podemos llamar de la “esfera periférica” se han ido introduciendo en la “esfera central”, que se nutre tradicionalmente de la información dada por los canales oficiales y que junto a los contactos y relaciones existentes entre miembros de las mencionadas organizaciones y los periodistas de los grandes medios, están contribuyendo a debilitar poco a poco las barreras que separan a ambas esferas en el ámbito de la comunicación. Y es que en el día a día del proyecto se van tejiendo alianzas con los trabajadores de prensa, radio y televisión y se los compromete -o ya estaban comprometidos- para ofrecer otras visiones alternativas.²⁶

¹⁷ <http://www.access-info.org/es>

¹⁸ <http://elboenuestrodecadadia.com/>

¹⁹ <http://www.civio.es/>

²⁰ <http://hayderecho.com/>

²¹ <http://www.openingparliament.org/>

²² <http://parlamento20.es/>

²³ www.tudosis.es

²⁴ <http://www.tuderechoasaber.es/>

²⁵ <http://quehacenlosdiputados.net/>

²⁶ Díez Gutiérrez, Enrique Javier. *Globalización y educación crítica*. Pág. 253.

Espacio híbrido por el bien común

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

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

"Las características de esta colaboración desinteresada son: Implicación política, posesión de recursos e implicación por el bien común."

A pesar de que esta colaboración se da principalmente en Internet, también se han generado acciones o encuentros en los "espacios analógicos" a través de reuniones en persona, en momentos puntuales, con algunos colaboradores, simpatizantes del proyecto y con los propios diputados. Ésta es una manera de reforzar las redes ciudadanas y mejorar la interacción entre políticos y ciudadanos.²⁷

Protesta y deliberación en la esfera pública central sin asumir protocolos

Qué Hacen Los Diputados es sin duda un proyecto activista en el que, a partir de datos obtenidos de la propia web del Congreso, se ponen de

²⁷ Gutiérrez Rubí, Antoni. *La política vigilada: la comunicación política en la era de Wikileaks*. Pág. 76.



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

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

"En el caso de los diputados, las reacciones se producen principalmente cuando están en desacuerdo con ciertos datos que difundimos."

- Insatisfacción ante ciertas acciones políticas por considerar que merman sus derechos (véanse los recortes en sanidad o educación, la aprobación de la reforma laboral o la reforma de la ley del aborto, por ejemplo).
- Insatisfacción producida por el desconocimiento sobre el trabajo de los diputados y del Congreso, lo que lleva incluso al usuario a afirmar que "no hacen nada".

En el caso de los diputados, las reacciones se producen principalmente cuando están en desacuerdo con ciertos datos que difundimos. Uno de los principales conflictos surgió a raíz de la indemnización, libre de impuestos que perciben los 350 diputados en concepto de gastos deriva-

dos de su actividad como parlamentarios.²⁸ Otra de las críticas de los diputados ha tenido que ver con que, en su opinión, no se difunden la totalidad de las actividades que realizan.

Estas críticas no se entienden ya que deberían ser ellos mismos los que dieran cuenta detallada de todos los ingresos percibidos por el ejercicio de su actividad parlamentaria y además deberían saber comunicar en qué consiste su trabajo y cuáles son las actividades que desarrollan. Para ello

²⁸ Desde Qué Hacen Los Diputados se solicita que los diputados justifiquen sus gastos tal y como se hace en el parlamento brasileño.

cuentan con numerosos medios: Redes sociales, blogs, la web del Congreso, webs propias y del partido o medios de comunicación.

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

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

Eliminación de las restricciones a la participación

La interactividad de Internet permite que se multipliquen las posibilidades de contacto y de acción de una forma muy eficiente en términos de inversión de tiempo. Se ha creado un entorno intensivo de comunicación²⁹ en el que es posible discutir y deliberar temas de interés común.³⁰ Así mismo, las actividades de participación “tradicionales” como contactar con los políticos, firmar una petición o donar dinero se pueden llevar a cabo mucho más fácilmente y reducir ciertos costes que implica la acción colectiva.³¹

²⁹ Borge, R.; Cardenal, A. S. y Malpica, C. (2012). *El impacto de Internet en la participación política: Revisando el papel del interés político*. Pág. 733.

³⁰ R. Karakaya (2005). *The Internet and Political Participation: Exploring the Explanatory Links*. European Journal Communication, 20. Pág 435

³¹ M.S. Boncheck (1995) *Grassroots in Cyberspace: Recruiting Members on the Internet or Do Computer Networks Facilitate Collective Action? A Transaction Cost Approach*, 53rd Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago.



Sin embargo, estas formas de participación no siempre se reflejan en una participación activa y continuada. En *Qué Hacen Los Diputados*, acciones muy simples como el “retuit” en Twitter, el “me gusta” en Facebook, “me near” en Menéame o compartir un enlace, entre otros, son actividades muy sencillas que implican muy poco esfuerzo por parte del usuario y aunque cumplen su función de difundir el trabajo de la organización, no aseguran que el mensaje llegue si no se abre el enlace y no se lee la información. Otro tipo de participación posible en *Qué Hacen Los Diputados* es seguir a un diputado; en este tema, a casi dos años de funcionamiento, hemos recibido unas 25 peticiones de sumarse al proyecto, sin embargo, por ahora dicho interés por participar no se ha materializado en resultados visibles.

Ciberguetos

En el momento que empezó a funcionar *Qué Hacen Los Diputados*, varias personas que trabajan en el entorno del Congreso o del Senado nos

contactaron tanto por Twitter como por email. Poco a poco fuimos detectando a las personas clave, interesadas o implicadas directamente en el trabajo de las Cortes Generales. Así, hemos hecho una delimitación informal del entorno de la transparencia parlamentaria.

"El sector "de incidencia", está constituido por personas de la sociedad civil que pertenecen a alguna organización que opinan, critican, extraen datos y persiguen un cambio institucional y democrático."

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

Por otro lado existe el sector “de incidencia”, ubicado en la esfera periférica, constituido por personas de la sociedad civil que pertenecen a alguna organización (Fundación Ciu-

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

Un hecho que debemos destacar es nuestra colaboración con otras organizaciones de la esfera periférica. Después de mucho tiempo de convivir en el espacio de la promoción de la transparencia, la relación con organizaciones como Civio o Access Info se ha ido estrechando, llegando incluso a alguna acción conjunta, como preguntar a los diputados por Internet por la situación de la ley de transparencia.³²

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

“La red crea sentido de comunidad e identidad colectiva.”

Islas de causas afines

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

³² Qué Hacen Los Diputados. ¿Dónde está la Ley de Transparencia? @Congreso_Es #PreguntaCongreso. <http://goo.gl/UIN4Z>



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

Los proyectos pro-transparencia están aislados en cuanto a que, por lo general, no trabajan conjuntamente en acciones concretas; sin embargo,

simpatizan y se apoyan mutuamente con la difusión de acciones ajenas, enlaces entre webs, etc, es decir, “la red crea sentido de comunidad e identidad colectiva” y “refuerza el sentimiento de pertinencia a una comunidad de movimientos que comparte una cierta identidad común”.³³

Además, puede constituir una riqueza que existan tantos proyectos con un fin global común, que es conseguir mejorar la transparencia, trabajando en distintas líneas. Este mosaico de iniciativas cívicas genera una “influencia entre organizaciones que se consideran compañeras de lucha. Se generan simpatías ideológicas entre los participantes de los movimientos que interactúan a través de Internet”.³⁴

Conclusión

Tras casi dos años de experiencia de *Qué Hacen Los Diputados*, en los que hemos visto aumentar nuestra interacción tanto con los diputados como con los ciudadanos, hemos sido testigos del aumento en el volumen de información que los diputados comparten con nosotros. Así, hemos aprovechado las oportunidades

"Hemos aprovechado las oportunidades que brindan las nuevas tecnologías de la información y comunicación para preguntar, publicar y difundir ideas y exigir transparencia."

³³ Candón Mena, José. *Internet en movimiento*. Pág 316.

³⁴ Candón Mena, José. *Internet en movimiento*. Pág 317.

que brindan las nuevas tecnologías de la información y comunicación para preguntar, publicar y difundir ideas y exigir transparencia.

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

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

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

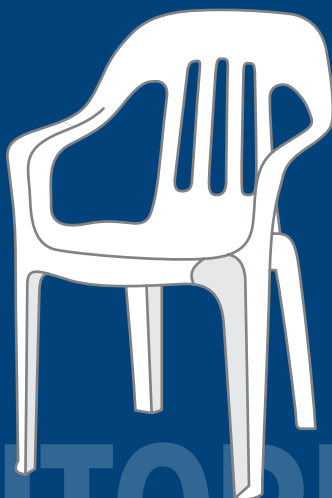
"Nuestro siguiente objetivo: una verdadera rendición de cuentas."

Bibliografía

- Antoni Gutiérrez Rubí. *La política vigilada: la comunicación política en al era de Wikileaks*.
- Jorge González Chávez. *El sistema Parlamentario en cinco países de Europa*.
- José Candón Mena. *Internet en movimiento*
- David Álvarez. *Evolución de la presencia de los diputados del Congreso en las redes sociales*. <http://goo.gl/Y7As8>



- David Álvarez. Datos de la actividad de los diputados en Twitter en 2012. <http://goo.gl/dHFUi>
- Declaración sobre transparencia parlamentaria (2012).
- <http://openingparliament.s3.amazonaws.com/docs/declaration/1.0/spanish.pdf>
- Enrique Javier Díez Gutiérrez. *Globalización y educación crítica*.
- Esther Barrio, Javier Martín Cavanna y Beatriz C. Martisi. *Transparencia el mejor eslogan 2012. Informe de transparencia en la web de los partidos y fundaciones políticas*. <http://goo.gl/jAlim>
- M.S. Boncheck (1995). *Grassroots in Cyberspace: Recruiting Members on the Internet or Do Computer Networks Facilitate Collective Action? A Transaction Cost Approach*, 53rd Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago.
- Open Government Partnership - OGP <http://www.opengovpartnership.org/about>
- Proyecto Minileaks. *Cierre de Minileaks*. <http://goo.gl/jIAZT>
- Qué Hacen Los Diputados. *La Declaración de transparencia parlamentaria: ¿Qué hay de ella en el Congreso?* <http://goo.gl/5xizc>
- Qué Hacen Los Diputados. *¿Dónde está la Ley de Transparencia?* @Congreso_ Es #PreguntaCongreso. <http://goo.gl/UIN4Z>
- R. Karakaya (2005). *The Internet and Political Participation. Exploring the Explanatory Links*. European Journal Communication, 20.
- Rosa Borge, Ana Sofía Cardenal y Claudia Malpica (2012). *El impacto de Internet en la participación política: Revisando el papel del interés político*.
- Sampedro, V; Duarte, J. M. La red era la plaza. <http://www.ciberdemocracia.es/articulos/RedPlaza.pdf>



AUTORES

SOBRE LOS AUTORES:

TO MAINTAIN A DIALOGUE

- **Guillermo Ávila (@guillermoavilar)**

INVESTIGADOR DEL ÁREA DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE FUNDAR.
IMPULSOR DE LA PLATAFORMA CIUDADANA CURUL 501. MÉXICO.

- **Eduardo Bohórquez (@ebohorquez)**

DIRECTOR EJECUTIVO DE TRANSPARENCIA MEXICANA, CAPÍTULO MEXICANO
DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL TRANSPARENCY INTERNATIONAL. ADEMÁS
ES DIRECTOR DE LA FUNDACIÓN ESTE PAÍS. MÉXICO.

- **Vicky Bolaños (@VickyBol)**

PERIODISTA DIGITAL EN RTVE.ES Y COFUNDADORA DE QUÉ HACEN LOS DIPUTADOS,
ORGANIZACIÓN ESPAÑOLA DE MONITOREO PARLAMENTARIO. ESPAÑA.

- **Agustina De Luca (@agus_deluca)**

COORDINADORA DEL ÁREA DE TRANSPARENCIA LEGISLATIVA, DIRECTORIO
LEGISLATIVO, CHILE.

- **Diego Ernesto Díaz Iturbe (@DiazIturbe)**

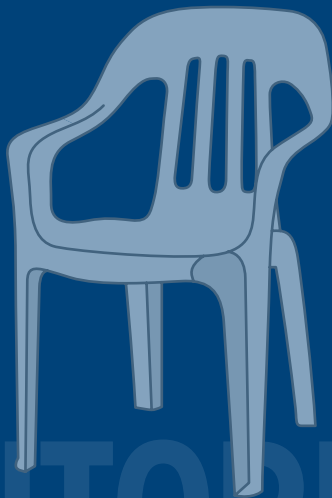
DIRECTOR GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE MONITOREO PARLAMENTARIO
IMPACTO LEGISLATIVO. MÉXICO.

- **Fernando Dworak (@FernandoDworack)**

ACADÉMICO DEL INSTITUTO TECNOLÓGICO AUTÓNOMO DE MÉXICO, CONSULTOR
POLÍTICO Y ANALISTA EXPERTO EN TEMAS LEGISLATIVOS. MÉXICO.

- **María Jaraquemada (@majaraquemada)**

COORDINADORA DE LA RED LATINOAMERICANA POR LA TRANSPARENCIA
LEGISLATIVA.



AUTORES

- **Giorgi Kldiashvili (@g_Kldiashvili)**

DIRECTOR OF THE INSTITUTE FOR DEVELOPMENT OF FREEDOM OF INFORMATION, GEORGIA.

- **María del Carmen Nava Polina (@MaricarmenNava)**

DIRECTORA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN VISIÓN LEGISLATIVA. MÉXICO..

- **Muchiri Nyaggah (@muchiri)**

EXECUTIVE DIRECTOR AT THE LOCAL DEVELOPMENT RESEARCH INSTITUTE. KENYA

- **Alejandra Rascón (@alerascon)**

COORDINADORA DE PROGRAMA EN TRANSPARENCIA MEXICANA, CAPÍTULO MEXICANO DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL TRANSPARENCY INTERNATIONAL. MÉXICO.

- **Leticia Salas Torres**

FORMER DIRECTOR OF THE MEXICAN CONGRESS CHANNEL.

- **Pablo Secchi (@pablosecchi)**

DIRECTOR EJECUTIVO DE PODER CIUDADANO, CAPÍTULO ARGENTINO DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL TRANSPARENCY INTERNATIONAL. ARGENTINA.

- **Dan Swislow (@DanSwislow)**

SENIOR PARTNER, NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE, USA.

- **John Wonderlich (@JohnWonderlich)**

POLICY DIRECTOR, SUNLIGHT FOUNDATION, USA.



Parlamento Abierto: Retos y Oportunidades

se terminó de imprimir en la Ciudad de México durante el mes de octubre de 2015
en los talleres de Nova Gráficos.

Se tiraron 1,000 ejemplares.

