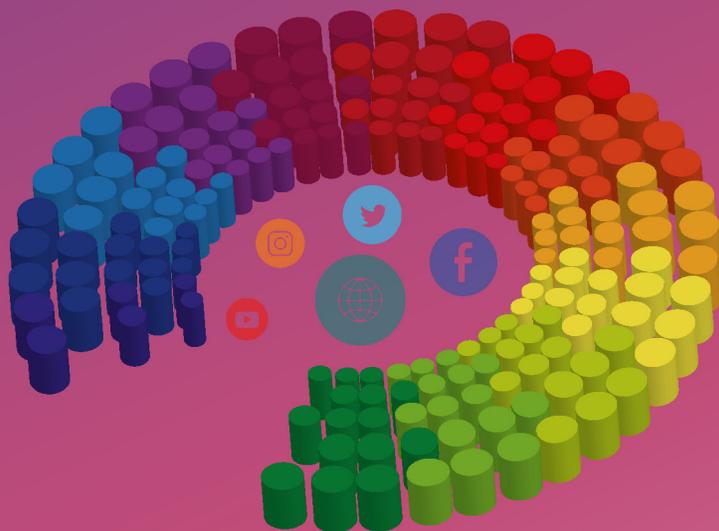


OBSERVATORIO DE TRANSPARENCIA LEGISLATIVA Y PARLAMENTO ABIERTO



OBSERVATORIO DE TRANSPARENCIA LEGISLATIVA Y PARLAMENTO ABIERTO

*Estudio de la aplicación de la metodología
de evaluación en materia de transparencia
legislativa y parlamento abierto*

© Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)

Av. Insurgentes Sur No. 3211, colonia Insurgentes Cuicuilco, alcaldía Coyoacán, Ciudad de México. C.P. 04530

© Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, alcaldía Coyoacán, Ciudad de México. C.P. 04510

Las opiniones vertidas por las y los autores fueron realizadas a título personal y no reflejan el punto de vista institucional de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) o del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI).

Primera edición, noviembre de 2019
Tiraje: 3,000 ejemplares

ISBN: 978-607-98648-2-8
Fecha de aparición: 11 de noviembre de 2019

Impreso en México/Printed in Mexico
Ejemplar de distribución gratuita

DIRECTORIO

Francisco Javier Acuña Llamas
Comisionado Presidente

Blanca Lilia Ibarra Cadena
Comisionada

Oscar Mauricio Guerra Ford
Comisionado

María Patricia Kurczyn Villalobos
Comisionada

Rosendoevgueni Monterrey Chepov
Comisionado

Josefina Román Vergara
Comisionada

Joel Salas Suárez
Comisionado

Federico Guzmán Tamayo
Secretario Ejecutivo del SNT

José Luis Naya González
Director General de Vinculación, Coordinación
y Colaboración con Entidades Federativas

Adrián Alcalá Méndez
Secretario de Acceso a la Información

Luis Felipe Nava Gomar
Director General de Enlace con los Poderes
Legislativo y Judicial

María Elena Vázquez Reyes
Directora de Vinculación, Coordinación y
Colaboración con Entidades Federativas

Leticia Zamudio Cortés
Directora de Acompañamiento

EQUIPO DE TRABAJO

Coordinación General: **Khemvirg Puente Martínez**

Issa Luna Pla

Investigación: **Erika García Méndez**

Lisandro M. Devoto

Colaboradores:

Mauricio Aguilar Sánchez
Omar Eduardo Arauz Delgado
Mitzi Ariadna Arizmendi Argueta
Eduardo Manuel Calderón Bautista
Karen Paulina Garduño Gómez
María Guadalupe Espinosa Arteaga
Anahí Gutiérrez Luna
Maricela Martínez Martínez

Luis Eduardo Mongragón Díaz
Sheyla Talmái Pérez Arroyo
Mireya Santillán Cárdenas
Héctor Oswaldo Tirado Teodocio
Alejandro Ugarte Cabanzo
Lisandro Jesús Ventura Castillo
Diego Sebastián Vidal Origel
Julieta Neftalí Zacatenco Herrera

Con la implantación del derecho de acceso a la información en México, así como con la adopción del gobierno abierto como política pública, sin duda ha surgido un modelo de comunicación entre las instituciones del Estado y la sociedad. Una de las vertientes de ese modelo o esquema de comunicación es precisamente lo que se conoce como parlamento abierto. Bajo este contexto, vale la pena comenzar por cuestionarse ¿qué es un parlamento abierto?

Si bien no se cuenta con una definición internacionalmente reconocida, lo cierto es que éste se puede concebir como un mecanismo que sirve para generar un vínculo entre los órganos de representación o congresos y la ciudadanía, con la finalidad de involucrar a esta última en la toma de decisiones de los primeros. El parlamento abierto no es la transparencia a secas, es decir, poner información pública para el conocimiento de la sociedad, sino que constituye un segundo gran paso más allá de la transparencia; ya que no solo se cumple con lo establecido en la Ley General de Transparencia, en lo relativo a las obligaciones de hacer pública la actuación gubernamental, sino que va más allá de ésta, permitiendo con ello la participación o interacción ciudadana de manera sustantiva y efectiva.

En este sentido, Puente y Luna definen al parlamento abierto como:

“un mecanismo de interacción entre sociedad y representantes, es esa relación en la que la asamblea representativa se caracteriza por la apertura de sus procedimientos internos a la participación de la sociedad, la transparencia y justificación de sus decisiones; la disposición al escrutinio y fiscalización de las actividades relacionadas con todas sus responsabilidades; al uso innovador de plataformas digitales para la interacción ciudadana en cada una de sus funciones; así como la adopción de estándares de ética y responsabilidad parlamentarias” (2019: 29).

Si bien los parlamentos en los estados constitucionales modernos fueron el gran elemento innovador de las democracias, pues el sistema de representación política -ideado por Rousseau- se materializó en ellos; hoy día, el parlamento abierto viene a configurarse como un paradigma que vigoriza la rendición de cuentas de todo Estado que se precie de ser democrático.

En este sentido, como segunda pregunta a realizarse sería ¿para qué sirve un parlamento abierto? Resulta significativo mencionar que la representatividad de la ciudadanía que yace en cada legislador coadyuva en la democracia de un Estado, esto se materializa cuando se ejerce a través de la toma de decisiones o juicios de valor. De este modo, su labor primordial consiste en hacer presentes las voces, opiniones y perspectivas de los ciudadanos en el proceso de cada una de sus funciones que como legisladores tienen, esto último con la primordial finalidad de lograr una democracia ejercida por el pueblo, mediante mecanismos legítimos de participación ciudadana en la toma de decisiones.

Como sabemos una de las labores legislativas es precisamente la creación de leyes conocida como “función legislativa”, sin embargo, he de señalar que no es la única, ya que cuenta entre otras con facultades como son: designar o realizar nombramientos y ratificarlos en su caso, a esta función, se le denomina “funciones administrativas”; también cuenta con facultades de supervisión y control por lo que a estas se les llama “funciones de control”; además, también puede aprobar el presupuesto, a las cuales se les nombra “funciones presupuestarias”. La forma de ejercer el poder, en este caso el poder legislativo, mediante esquemas de intercomunicación, es decir, escuchar y dejar participar a la ciudadanía en la toma de decisiones relacionados con estas funciones, permite sin duda, fomentar la rendición de cuentas, de modo que no sólo se mejora la relación entre ciudadanía y la potestad parlamentaria, sino que genera mayor confianza a través del establecimiento de un puente de comunicación y diálogo abierto e informado entre estos actores, legitimando con ello la razón de ser y la decisiones de los propios legisladores, alcanzando así una representación auténtica que busca evitar espacios de discrecionalidad, y -para evitar las debilidades en los sistemas representativos- permite ejercitar el escrutinio y la observación públicos, aprovechando los múltiples mecanismos de comunicación tecnológica con las instituciones parlamentarias con los que cuentan actualmente.

En los países democráticos, los congresos o parlamentos han ido modificando sus atribuciones y aumentando el poder que ostentan los representantes, y paralelamente, se ha acrecentado la influencia y el interés de grupos de la sociedad por incidir en los procesos y decisiones legislativas.

En este sentido, el modelo de Parlamento Abierto debe permitir a la ciudadanía valorar y evaluar las actividades de las y los legisladores, así como participar en la toma de decisiones. El Parlamento Abierto exige un Congreso proactivo, abierto, transparente y congruente. También exige medios de comunicación, así como una sociedad crítica y analítica, además de un compromiso irrestricto de la ciudadanía.

La transparencia no es un valor pasajero, tampoco es una política pública que eventualmente pueda desaparecer, es una necesidad, es una virtud, es un instrumento democrático que debe estar en constante evolución, para, sin duda, lograr el Estado abierto en el cual la ciudadanía sea la protagonista principal en la vigilancia del actuar gubernamental.

La búsqueda de mecanismos que incorporen la opinión de actores sociales en los procesos de decisión legislativa, sin duda coadyuvan, desde el Parlamento Abierto, a la generación de confianza entre gobernantes y gobernados. El modo particular de entender el Parlamento Abierto permite, en términos prácticos, incorporar talento, creatividad, ideas y voluntad en la búsqueda de soluciones a problemas públicos que habrán de resolverse con mayor legitimidad, a través de las decisiones parlamentarias que se tomen.

En un parlamento abierto los ciudadanos no son simples testigos de los distintos procesos legislativos o del desempeño de las legisladoras y legisladores, sino que colaboran en los procesos parlamentarios. Los grupos de la sociedad no son ni un obstáculo para la construcción de acuerdos, ni simples observadores. En este Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto, sin duda, se exploran cuáles son los mecanismos que existen en los congresos estatales para propiciar este tipo de intercambios de transparencia y participación.

Ya en la Ley General de Transparencia quedó establecido por el Legislador que los organismos garantes, en el ámbito de sus atribuciones, coadyuvarán con los sujetos obligados y representantes de la sociedad civil en la implementación de mecanismos de colaboración para la promoción e implementación de políticas y mecanismos de apertura gubernamental, y por qué no decirlo, de apertura parlamentaria.

En este sentido, el Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto, tiene como objetivo el fortalecimiento y la difusión de la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas en el ámbito parlamentario, a través de la evaluación de los avances y retos en la materia. Este documento, que propone un análisis preliminar de los avances y retos que enfrentan, tanto el Senado de República, como cuatro congresos estatales, implica un nuevo paso en el trabajo del Observatorio.

El presente Observatorio, entre otros aspectos, da cuenta de cómo los congresos locales de Jalisco, Nuevo León, Puebla y Yucatán, se enfrentan a la implementación de las reformas producidas al amparo de la legislación general y a la adaptación de la organización institucional y los procedimientos internos para responder a la expectativa generada en la sociedad y reconocida a través de la nueva norma.

De este modo, en cada uno de los cuatro casos seleccionados se exponen, desde luego, las experiencias en cuanto a las funciones legislativas, relacionadas con la aprobación de marcos normativos, por ejemplo, en materia anticorrupción, participación ciudadana, transparencia y transporte; así como experiencias en cuanto a las funciones administrativas, que tienen que ver por ejemplo, con nombramientos o designaciones de: comisionados del organismo garante, integrantes del sistema anticorrupción, integrantes de la comisión de selección del comité de participación ciudadana, así como nombramiento del fiscal general.

Por eso, puedo decir que el reto de Poder Legislativo -tanto federal como local-, al igual que otras instituciones políticas de la democracia mexicana, es lograr que los ciudadanos alcancen un mayor grado de conocimiento sobre sus atribuciones y funciones, que les permita participar de manera más activa e informada en los procesos de toma de decisiones legislativas.

Sin duda, el presente trabajo, es una muestra de que estamos en la ruta correcta de impulsar acciones que permitan lograr que los ciudadanos participen de manera activa en las decisiones legislativas.

Dr. Francisco Javier Acuña Llamas
Comisionado presidente del INAI y Presidente
del Sistema Nacional de Transparencia

El Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto realizado por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en conjunto con la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, tuvo como principal objetivo analizar el estado en que se encuentran las funciones del Senado —en las LXII y LXIII legislaturas— y de los congresos locales en materia de transparencia y parlamento abierto. Particularmente, se examinaron cada una de las dimensiones de parlamento abierto en las funciones legislativa, administrativa (designación, nombramiento y ratificaciones), de control y de relaciones exteriores del Senado de la República.

Desde la perspectiva de este estudio, el parlamento abierto es un modelo en el que la asamblea representativa se caracteriza por la apertura de sus procedimientos internos a la participación de la sociedad. Es una institución que transparenta y justifica sus decisiones. Es un órgano democrático que tiene disposición al escrutinio, a la fiscalización de sus actividades y a la adopción de estándares de ética en sus responsabilidades. Es decir, un parlamento abierto no solo debe ser transparente, sino que debe ser una institución que promueva la participación de los ciudadanos en sus procesos. Por ello, el fortalecimiento de los canales de comunicación e interacción con la ciudadanía, así como el uso innovador de plataformas digitales que den cuenta de las funciones parlamentarias, como señala este Observatorio, son fundamentales para el parlamento moderno.

Para analizar las prácticas de parlamento abierto en el Senado de la República durante las legislaturas señaladas, se revisaron 2,296 procesos parlamentarios relacionados con las principales funciones del Senado. De estos procesos, se seleccionaron 4 casos para el estudio y análisis de todas las funciones parlamentarias. Estos casos fueron: la discusión del paquete de leyes anticorrupción, la ratificación de una vicepresidenta del INEGI, las comparecencias de dos funcionarios públicos y la Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos.

En este sentido, ¿cuáles fueron los resultados de este análisis? O más concretamente, ¿cuáles fueron los avances y retos del Senado de la República en materia de parlamento abierto que identificó este estudio? En el documento presentado por el Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto se reconocen los esfuerzos del Senado, como la creciente autonomía y profesionalización del Canal

del Congreso, los avances para publicitar la actividad de las comisiones y la detallada normatividad de los procesos internos. Asimismo, se reconoce que, en todas las funciones de la Cámara Alta, los niveles de transparencia tienen un alto grado de desarrollo. Respecto a la innovación en el uso de tecnologías, hay una importante tendencia de utilizar las redes sociales para informar a la ciudadanía sobre los procesos parlamentarios.

No obstante, a pesar de estos logros, aún hay pendientes en la agenda de transparencia y parlamento abierto del Senado de la República, los cuales podrían atenderse en el mediano plazo. Considerando esto, el Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto plantea ocho recomendaciones: 1) Se debe avanzar hacia la plena institucionalización de una política de transparencia legislativa en la que se propicie la participación efectiva de los actores externos. 2) Fortalecer el Canal del Congreso para que cuente con suficiente equipo técnico y personal para realizar la cobertura y transmisión de las actividades de las cámaras del Congreso, incluyendo las actividades que se desarrollan en las comisiones. 3) Transparentar los documentos a los que hacen referencia los senadores integrantes de las comisiones en sus participaciones. 4) Incluir a la Sociedad Civil en el monitoreo externo a la actividad parlamentaria, mediante la realización de convenios de colaboración, con el fin de que los reportes públicos gocen de legitimidad como resultado de las contralorías sociales. 5) Mejorar la estrategia de comunicación parlamentaria mediante la cual habrá de difundirse la intensa actividad del Senado de la República. 6) Generar plataformas de comunicación que sirvan como puente entre ciudadanos y legisladores. 7) Establecer un repositorio público de los insumos que reciben las comisiones y legisladores por parte de cabilderos y personas de interés, con el objetivo de participar o influir en el proceso legislativo. 8) Incluir en los dictámenes aprobados por las comisiones, las contribuciones de la sociedad civil.

Sin duda, las recomendaciones establecidas en el Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto son claves para transitar de un modelo de representación parlamentaria, basado en la participación de los ciudadanos en las elecciones, a un modelo sustentado en la interacción entre ciudadanos y representantes durante el ejercicio de las funciones parlamentarias. Estudios como éste, tienen justamente ese propósito: hacer más cercana la relación de gobernantes y gobernados. Esto es, fortalecer el principio político democrático del Estado Constitucional.

Mtra. Blanca Lilia Ibarra Cadena
Comisionada del INAI

ÍNDICE

Parlamento Abierto en los Congresos Locales de México Estudio 2019

Prólogo	15
Introducción	25
1. Parlamento abierto: contextualización y conceptos	28
1.1. Las funciones del Poder Legislativo	30
1.2. Las dimensiones del parlamento abierto	33
2. Aspectos metodológicos del Observatorio	37
3. Explicación de las decisiones de selección tomadas para este estudio.	40
3.1. Justificación de la selección de cuatro congresos estatales	40
3.2. Justificación de la selección de los procesos y/o decisiones legislativas	43
4. Descripción de los casos seleccionados en los estados estudiados	46
4.1. Experiencias de parlamento abierto en el Estado de Jalisco	48
4.1.1. <i>Primer caso: Designación de los comisionados ciudadanos del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco</i>	50
4.1.2. <i>Segundo caso: Discusión y aprobación de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco</i>	55
4.2. Experiencias de parlamento abierto en el Estado de Nuevo León	58

4.2.1. <i>Primer caso: Conformación del Sistema Estatal Anticorrupción</i>	60
4.2.2. <i>Segundo caso: Discusión y aprobación de la Ley de Participación Ciudadana</i>	66
4.3. Experiencias de parlamento abierto en el Estado de Puebla	72
4.3.1. <i>Primer caso: Discusión y aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla</i>	73
4.3. 2. <i>Segundo caso: Integración de la Comisión de Selección del Comité Estatal de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción de Puebla</i>	76
4.4. Experiencias de parlamento abierto en el Estado de Yucatán	80
4.4.1. <i>Primer caso: Proceso de elección del Fiscal General del Estado</i>	81
4.4.2. <i>Segundo caso: Reforma a la Ley de Transporte de Yucatán, en materia de Transporte de Pasajeros Contratado a través de Plataformas Tecnológicas</i>	85
5. Observaciones y sugerencias a partir de los casos analizados	90
6. Recomendaciones	93
7. Bibliografía y fuentes de información	99
8. Anexos	119
Estudio con la aplicación de la metodología de evaluación en materia de transparencia legislativa y Parlamento Abierto en el Senado de la República 2019	
Introducción	125
1. Parlamento Abierto: concepto y dimensiones	127
1.1. Las funciones del Poder Legislativo	131

1.2. Las dimensiones del Parlamento Abierto	136
2. Diseño metodológico	143
3. Estrategia para analizar el Parlamento Abierto en el Senado de la República	154
3.1. Evaluación en la función legislativa	164
3.1.1. <i>Análisis desagregado por dimensión de Parlamento Abierto</i>	165
3.2. Evaluación en la función administrativa	168
3.2.1. <i>Análisis desagregado por dimensión de Parlamento Abierto</i>	169
3.3. Evaluación en la función de control	173
3.2.1. <i>Análisis desagregado por dimensión de Parlamento Abierto</i>	174
3.4. Evaluación en la función de relaciones exteriores	178
3.2.1. <i>Análisis desagregado por dimensión de Parlamento Abierto</i>	180
3.5. Evaluación general del universo de estudio	185
4. Los casos de estudio	189
4.1. Función legislativa. Discusión del paquete de leyes anticorrupción en el Senado de la República	190
4.2. Función administrativa. Nombramiento de integrante de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	198
4.3. Función de control. Comparecencias de funcionarios públicos, con motivo del análisis de la obra “Paso Express”, en el Estado de Morelos	209
4.4. Función de relaciones exteriores. LI Reunión Interparlamentaria México – Estados Unidos	215
5. Recomendaciones	224
6. Bibliografía y fuentes de información	227
7. Autores	237

La adopción de los principios de Gobierno Abierto, consolidaron un amplio entramado institucional y estándares de apertura y participación social. En este contexto, desde 2016, el Poder Legislativo federal estableció compromisos para convertirse en una institución democrática moderna, que se caracterizara por la apertura, transparencia y rendición de cuentas, así como por el uso de plataformas digitales para la interacción ciudadana en cada una de sus funciones.

Por ello, como un primer ejercicio, se desarrolló en 2017 el “Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto” en la Cámara de Diputados, durante la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, en el que se reconocieron diversos esfuerzos de ese órgano legislativo en materia de transparencia, rendición de cuentas y apertura de sus procesos a la participación ciudadana, como son: la creación de un Comité y un Reglamento de Ética, la incorporación de las comisiones al trabajo de dictaminación del presupuesto, la creciente autonomía y profesionalización del Canal del Congreso, los esfuerzos por publicitar la actividad de las comisiones y la detallada normatividad de los procesos internos, entre otros. De igual forma, se detectaron espacios de oportunidad de mejora al respecto.

Así, el Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto 2018 (en adelante Observatorio 2018) que ahora se presenta, surge del interés del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) por analizar el estado en que se encuentran las acciones en materia de transparencia y la aplicación del modelo de parlamento abierto en los órganos legislativos del país, teniendo como objetivo continuar con el fortalecimiento y la difusión de la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas en el ámbito parlamentario, a través de la evaluación de los avances y retos en la materia ahora también a nivel local, que propicien una sociedad más incluyente y participativa.

Recordemos el papel fundamental y decisivo que tienen los Congresos en cuanto a las reglas y normas que rigen la vida de las sociedades y sus gobiernos. Su integración refleja una amplia diversidad de ideas y corrientes de pensamiento y políticas, ya que los representantes del pueblo son elegidos mediante procedimientos electorales democráticos. Sin embargo, también hay que tener presente que estos aspectos no han sido suficientes para dotar de plena legitimidad a las decisiones que ahí se

toman. El reto de los Congresos en México, al igual que otras instituciones políticas de la democracia mexicana, es lograr que los ciudadanos conozcan su funcionamiento y participen en los procesos donde se toman las decisiones.

Tal y como se establece en esta obra, a lo largo de la historia, el poder legislativo se ha configurado como punto de equilibrio constitucional, al tener el carácter de un órgano tradicional que se encarga de la elaboración, debate y aprobación de las distintas leyes y normas que tendrán un alcance específico en la realidad social; esta función actualmente no es la única, sino que además las legislaturas desempeñan múltiples funciones de índole administrativa, de control, presupuestaria, jurisdiccional y de diplomacia parlamentaria. Funciones éstas que los legisladores tienen el deber de ejercer de cara al pueblo, ya que con ello su legitimidad se verá robustecida institucionalmente, fortaleciendo su carácter como órgano de representación.

Por ello, como órganos en los que descansa el sistema representativo, todos los congresos y parlamentos del mundo están llamados a establecer compromisos concretos para aumentar la apertura gubernamental, transparencia y participación ciudadana.

De ahí la importancia de esta obra, que constituye un insumo técnico, de análisis especializado, con el rigor académico que aporta la UNAM, para ser un referente en el tema de parlamento abierto en México, y que sin duda contribuirá al cumplimiento de las obligaciones que en materia de Gobierno Abierto establecen la propia Ley General y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, para todos los sujetos obligados, incluidos, por supuesto, los poderes legislativos.

El observatorio es un punto de partida para que los congresos de todo el país puedan ver en donde estamos parados y a partir de ahí poder implementar políticas y mecanismos de apertura gubernamental, adoptando prácticas de parlamento abierto que se han dado no sólo en México sino en otros países del mundo.

Este estudio nos permite tener un diagnóstico respecto de la experiencia de cuatro Congresos locales en materia de Parlamento Abierto. Se realiza un reporte sobre el desempeño observado, los avances y retos que enfrentan en materia de transparencia legislativa y parlamento abierto los Congresos estatales de Jalisco, Nuevo León, Puebla y Yucatán, mediante la aplicación de una metodología de análisis cualitativo y cuantitativo, donde se analizaron ocho decisiones tomadas por las y los legisladores (dos por cada entidad federativa), que corresponden a algunas de las funciones del Poder Legislativo, teniendo como temas centrales

de observación, en cada caso, a las dimensiones de parlamento abierto. Ello, con la finalidad de descubrir y describir aquellas actividades que ya están realizando, y pueden servir para que las propias instituciones reconozcan los esfuerzos que están llevando a cabo como parte de sus actividades ordinarias, y al mismo tiempo identificar las prácticas que promueven u obstaculizan la apertura de los procesos de la actividad parlamentaria.

El documento se estructura en cinco apartados principales:

1. Parlamento abierto: contextualización y conceptos;
2. Aspectos metodológicos del Observatorio;
3. Explicación de las decisiones de selección tomadas para este estudio;
4. Descripción de los casos seleccionados en los estados estudiados, y
5. Recomendaciones

El primero presenta el concepto de parlamento abierto y sus dimensiones constitutivas, y contextualiza la discusión presentando las principales funciones desarrolladas por los poderes legislativos.

El segundo apartado desarrolla los aspectos metodológicos que sustentan el diseño de la investigación, que pertenecen a la tradición cualitativa, según los objetivos del Observatorio.

En tercer lugar, se exponen los criterios de selección utilizados tanto para elegir los estados que serían parte del estudio –Jalisco, Nuevo León, Puebla y Yucatán– como los casos (procesos legislativos) en los que se profundizaría el análisis en cada uno de los congresos estatales seleccionados.

En la cuarta sección se aborda la descripción de los ocho procesos legislativos estudiados, dos por cada congreso estatal, a través de una descripción detallada de los momentos, los actores y los mecanismos implementados en la toma de decisión, presentando en qué dimensión de parlamento abierto se registran avances en cada congreso.

Finalmente, en el último apartado se exponen algunas recomendaciones construidas principalmente a la luz de los casos estudiados en profundidad.

Así, el estudio se plantea atendiendo a las dimensiones de parlamento abierto y de cada una de las funciones parlamentarias que desempeña una legislatura, en este caso, los congresos locales. Para efectos del estudio que se presenta, y con el objeto de analizar las prácticas de parlamento abierto en los congresos estatales, se clasifican sus acciones en cuatro funciones básicas: (1) legislativa; (2) administrativa; (3) de control; y (4) presupuestaria. Por otra parte, el enfoque de la representación democrática mediante prácticas de parlamento abierto supone la existencia de cuatro dimensiones que, en su interacción, configuran el escenario en donde la apertura se hace posible y resulta significativa tanto para el trabajo parlamentario como para la ciudadanía que presenta demandas a sus representantes. Estas cuatro dimensiones son: 1) transparencia, 2) participación ciudadana, 3) innovación en el uso de tecnologías, y 4) integridad y responsabilidad parlamentarias.

Cabe destacar que los congresos de las entidades federativas antes señaladas, fueron seleccionados tomando en cuenta cuatro criterios, a saber: 1) Representatividad territorial. Un congreso estatal de cada una de las cuatro Regiones que integran el Sistema Nacional de Transparencia -Centro, Centro Occidente, Norte y Sureste-; 2) Nivel de Institucionalización del Congreso. Que se refiere principalmente a autonomía política, capacidad técnica y estabilidad procedimental, con que cuenta la institución; 3) Pluralidad política. Que el congreso estuviera integrado por diversas fuerzas políticas, y 4) No renovación del Congreso en 2018. Que las legislaturas de los estados no se hubieran renovado en el proceso electoral de 2018.

Es importante además resaltar que se consideró como fuente de información para el análisis llevado a cabo, la información disponible en el portal de internet de cada uno de los cuatro congresos estatales de documentos a los cuales hubo acceso público, así como la realización de entrevistas y cédulas de autoevaluación aplicadas a legisladores y funcionarios en los Congresos citados.

La investigación da cuenta de cómo los congresos de Jalisco, Nuevo León, Puebla y Yucatán se enfrentan a la implementación de las reformas producidas al amparo de la legislación general y a la adaptación de la organización institucional y los procedimientos internos para responder a la expectativa generada en la sociedad y reconocida a través de la norma.

Con la realización de este observatorio se da seguimiento a las acciones colaborativas de los sujetos obligados del ámbito legislativo y los organismos garantes de las entidades federativas, como integrantes del Sistema Nacional de Transparencia, coadyuvando al fortalecimiento del derecho de acceso a la información. En conse-

cuencia, se avanza en los objetivos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el Gobierno Abierto y el Parlamento Abierto, de promover una cultura de transparencia en el ejercicio de la función pública e implementar mejores prácticas de acceso a la información en materia legislativa, participación ciudadana y rendición de cuentas.

También se atiende a las estrategias establecidas en el Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, que permite consolidar las políticas públicas en materia de transparencia y acceso a la información con un enfoque de Gobierno Abierto, pues ayuda a identificar las áreas de oportunidad de los órganos legislativos para impulsar la participación ciudadana y la innovación parlamentaria y con ello contribuir al avance en los procesos de apertura parlamentaria y en general a las actividades y funciones del Poder Legislativo no sólo a nivel federal, sino también en los legislativos locales.

Por ello, la elaboración del Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto en los Congresos Locales de México busca ser utilizado como una actividad de retroalimentación y mejora, en el marco de una necesaria, pero respetuosa colaboración entre todas las instancias involucradas con la aplicación del modelo de parlamento abierto y transparencia legislativa, es decir, se pretende la colaboración con los poderes legislativos estatales y los organismos garantes de las entidades federativas, como integrantes del Sistema Nacional de Transparencia.

Por lo que el Observatorio pone al alcance de los actores clave, principalmente quienes intervienen en la actividad legislativa de las entidades federativas, insumos técnicos que faciliten la identificación de factores institucionales que incentiven la apertura de los procesos parlamentarios, y la identificación de la situación de transparencia y apertura de las actividades, funciones y responsabilidades del Poder Legislativo.

El análisis de Parlamento Abierto da cuenta del papel central que el poder legislativo desempeña y del compromiso institucional en la toma de sus decisiones, con el fin de que sean más abiertos y mejoren la rendición de cuentas; así como la interacción hacia los ciudadanos, toda vez que expone múltiples áreas de oportunidad que pueden ser mejoradas.

Y a partir de ahí se presentan, de manera focalizada, las prácticas que deben observar las legislaturas locales en su quehacer permanente, pues no podemos perder de vista que la apertura parlamentaria no puede reducirse a acciones aisladas o temporales, sino que se deben adoptar como una actividad cotidiana.

El estudio realizado en este observatorio permite identificar los avances que se han obtenido en materia de transparencia legislativa y parlamento abierto y muestra las áreas de oportunidad existentes, como por ejemplo, que debe incrementarse la participación ciudadana en la toma de decisiones de los órganos legislativos, a fin de contribuir en una mejor y más democrática rendición de cuentas del Poder Legislativo y fomentar, así, un Parlamento Abierto en México.

El estudio hace evidente que los cuatro congresos analizados presentan algunas buenas prácticas, aunque éstas no son parte de su actividad ordinaria, sino que todavía son procesos excepcionales. No obstante, se reconoce que ha habido avances graduales en las dimensiones propias de un parlamento abierto: transparencia, participación ciudadana, innovación en el uso de las tecnologías, y responsabilidad e integridad parlamentaria. Y más allá de los avances registrados, se consideró importante presentar algunas recomendaciones sustentadas en las experiencias existentes en otros países de la región y del mundo, con la intención de que puedan orientar los próximos pasos que los congresos locales podrían dar para consolidar prácticas de parlamento abierto. Estas recomendaciones complementan las áreas de oportunidad identificadas y presentadas para cada uno de los casos analizados, siendo éstas las siguientes:

1. Promoción de una cultura de transparencia en todos los niveles de trabajo de los congresos locales y en todas las personas que trabajan directa e indirectamente en los congresos, es decir, no sólo atañe a la actuación de los legisladores sino de todo el personal que trabaja en los congresos.
2. Disposición de la información en formato de datos abiertos.
3. Creación de aplicaciones móviles para facilitar el acceso de la ciudadanía a toda la información que de por sí los congresos ponen a disposición en sus sitios de internet.

La dimensión de participación ciudadana resulta central para transformar las percepciones existentes en la sociedad sobre la labor de las diputadas y los diputados, y en el éxito que se logre en su desarrollo radica también que la desconfianza y el desencanto existentes puedan superarse. De esta manera, pueden explorarse distintas vías para mejorar la interacción entre los ciudadanos y sus representantes.

1. Crear mecanismos para que la ciudadanía pueda emitir opiniones respecto a las iniciativas que las diputadas y los diputados presentarán para su discusión en el Congreso o de cualquier otro asunto que se encuentra en proceso de discusión en el Congreso (nombramientos, puntos de acuerdo,

revisiones de cuenta pública, por mencionar algunos). La manera más directa y accesible de generar estos mecanismos es a través de un apartado en la página de internet de los congresos.

2. Impulsar la participación de la ciudadanía en la creación de proyectos de ley.
3. Brindar a la ciudadanía la posibilidad de participar en las sesiones de comisión o del Pleno. Las transmisiones en vivo de las sesiones permiten a la ciudadanía dar seguimiento puntual a los temas que se discuten en los congresos, tanto en las comisiones como en el pleno, pero no se abren canales de participación que permitan profundizar la interacción de las y los legisladores con sus representados.
4. Habilitar espacios de discusión para conocer cuáles son las principales preocupaciones de las ciudadanas y los ciudadanos en las coyunturas que atraviesan los estados, lo que permite profundizar la interacción entre los ciudadanos y sus representantes, así como entre los mismos ciudadanos, en torno a temáticas puntuales, de coyuntura, asuntos específicos que son del interés social o que afectan su vida, discutiendo soluciones con sus representantes y otros ciudadanos.
5. Solicitudes a las diputadas y los diputados. La función de gestoría permite tener un vínculo mucho más cercano y personal con la ciudadanía. Por ello resulta importante generar herramientas que faciliten a todos los ciudadanos la realización de peticiones a sus representantes.

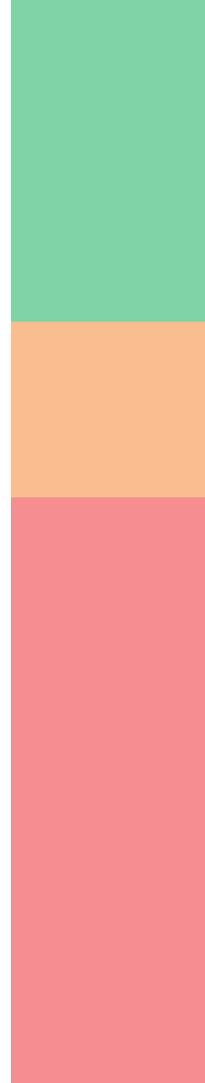
Por su parte la dimensión de innovación en el uso de tecnologías de la información en el ámbito parlamentario tiene el potencial de facilitar la participación de un mayor número de personas, promoviendo su involucramiento en las actividades del Congreso. Vale la pena impulsar el uso de tecnologías como plataformas y redes sociales para interactuar en los procedimientos ordinarios de los congresos.

Finalmente, la dimensión de integridad y responsabilidad parlamentaria está relacionada con la certeza que tienen los ciudadanos respecto de la actuación de las legisladoras y los legisladores, así como del uso de los recursos públicos por parte del Congreso. Al respecto, resulta indispensable construir un nuevo régimen de responsabilidades y rendición de cuentas que regule conforme a los más altos estándares de ética y responsabilidad parlamentaria las actividades de los congresos locales.

Sin duda, el presente análisis permitirá ser modelo y guía de buenas prácticas de parlamento abierto en otros congresos estatales e identificar aquellas prácticas que obstaculizan la apertura de los procesos de la actividad parlamentaria, ya que pueden contar con elementos prácticos, esto con la finalidad de ser un referente y cambiar la manera en que las sociedades se relacionan con sus representantes a través de la apertura gubernamental y la publicación de información, así como en la creación de espacios de participación ciudadana en los procesos de deliberación.

Lic. Rosendoevgueni Monterrey Chepov
Comisionado del INAI

**PARLAMENTO ABIERTO EN LOS
CONGRESOS LOCALES DE MÉXICO,
ESTUDIO 2019**



INTRODUCCIÓN



Los congresos tienen un papel central en la definición de las reglas y normas que rigen la vida de la sociedad mexicana y sus gobiernos. La integración de los congresos refleja una amplia diversidad de ideas y corrientes políticas, ya que los representantes del pueblo son elegidos mediante procedimientos electorales democráticos. Sin embargo, estos aspectos no han sido suficientes para dotar de plena legitimidad a las decisiones que ahí se toman. El reto de los congresos en México, al igual que otras instituciones políticas de la democracia, es lograr que los ciudadanos alcancen un mayor grado de conocimiento sobre sus atribuciones y funciones, que les permita participar de manera más activa e informada en los procesos de toma de decisiones legislativas.

El Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto (en adelante Observatorio) surge del interés del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) por analizar el estado en que se encuentran las acciones en materia de transparencia y la aplicación del modelo de parlamento abierto en la Cámara de Diputados durante la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión. El Observatorio tiene como objetivo el fortalecimiento y la difusión de la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas en el ámbito parlamentario, a través de la evaluación de los avances y retos en la materia.

Este documento propone un análisis preliminar de los avances y retos que enfrentan los congresos en cuatro entidades federativas: Jalisco, Nuevo León, Puebla y Yucatán. Implica una segunda fase del trabajo del Observatorio, con el fin de fortalecer y difundir la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas en el ámbito parlamentario a través de la evaluación de los avances y retos en diversos órganos legislativos del país. El objetivo principal de la investigación es identificar prácticas parlamentarias que, incluso sin haber sido adoptadas originalmente como parte de un modelo de parlamento abierto, han sido incorporadas en los procesos parlamentarios, y hoy forman parte del catálogo de acciones de la vida cotidiana de los legisladores y las legislaturas. También se busca identificar las prácticas que promueven u obstaculizan la apertura de los procesos de la actividad parlamentaria, desde un enfoque cualitativo.

Esta propuesta presenta un marco conceptual, metodológico y de diagnóstico para analizar cómo los congresos locales han venido cumpliendo sus funciones y responsabilidades desde un enfoque de transparencia y parlamento abierto y, por el contrario, no busca verificar el cumplimiento de la ley por parte de los legisladores o de sus órganos de gobierno, y tampoco se propone la construcción de un nuevo índice o de una métrica.

Con base en el principio constitucional de acceso a la información pública¹, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece en su Capítulo III los principios que en materia de gobierno abierto deben cumplir los sujetos obligados². Asimismo, en mayo de 2016 se publicó la nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública³ que estableció nuevas obligaciones a todos los poderes, incluidos los congresos, en materia de gobierno abierto. La Ley promueve que se establezcan: “políticas internas para conducirse de forma transparente”, “condiciones que permitan que permee la participación de ciudadanos y grupos de interés”, “mecanismos para rendir cuentas de sus acciones” y “promover la eficacia tanto en la organización de su trabajo como en su propio desempeño”.

En un parlamento abierto los ciudadanos no son simples testigos del proceso de creación de leyes o del desempeño de las legislaturas y legisladores, sino que colaboran en los procesos parlamentarios. Los grupos de la sociedad no son ni un obstáculo para la construcción de acuerdos ni simples observadores. En este trabajo se exploran los mecanismos existentes en los congresos estatales para propiciar este tipo de intercambios.

El presente documento se estructura en cinco apartados principales. El primero, que se presenta a continuación, presenta el concepto de parlamento abierto y sus dimensiones constitutivas, y contextualiza la discusión presentando las principales funciones desarrolladas por los poderes legislativos. El segundo apartado presenta los aspectos metodológicos que sustentan el diseño de la presente investigación,

1 El artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (última reforma publicada en el DOF el 15/09/2017) expresa, entre otras cosas, que “El derecho a la información será garantizado por el Estado” y que “Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión”.

2 Capítulo III, “Del Gobierno abierto”, nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 04/05/2015. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf> (última consulta el 01 de enero de 2018).

3 Capítulo IV, “Del Gobierno abierto”, nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 09/05/2016. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_270117.pdf (última consulta el 01 de enero de 2018).

que pertenecen a la tradición cualitativa, según los objetivos del Observatorio. En tercer lugar, se exponen los criterios de selección utilizados tanto para elegir los estados que serían parte del estudio –Jalisco, Nuevo León, Puebla y Yucatán– como los casos (procesos legislativos) en los que se profundizaría el análisis en cada uno de los congresos estatales seleccionados. La cuarta sección presenta una breve descripción de los ocho procesos legislativos estudiados, dos por cada congreso estatal, y presenta en qué dimensión de parlamento abierto se registran avances en cada congreso y cuáles son esos avances. Finalmente, en el último apartado se presentan algunas recomendaciones construidas principalmente a la luz de los casos estudiados en profundidad.

1. PARLAMENTO ABIERTO: CONTEXTUALIZACIÓN Y CONCEPTOS

Desde distintos lugares suele afirmarse que las instituciones de la democracia representativa atraviesan una severa crisis de credibilidad, y que la desconfianza en los partidos políticos aparece como uno de los principales indicadores para identificarla. En este contexto, los órganos de representación política parlamentaria están diseñados para constituir institucionalmente las relaciones entre la sociedad y las autoridades. Como afirmaba Pitkin (1985), para que el representante desempeñe de manera satisfactoria la función representativa deberá actuar en beneficio del representado, y la única manera de evaluar si esto es así es mediante ejercicios de rendición de cuentas sobre su desempeño. Aunque el aspecto de rendición de cuentas propio de la representación se facilita en sistemas que funcionan con reelección consecutiva, está presente en cualquier ejercicio de renovación de autoridades por medio de elecciones.

En democracia, las legislaturas son construcciones institucionales en donde se concreta el modelo de representación política, aunque es necesario aclarar que su simple existencia no garantiza el ejercicio democrático del poder conferido en las urnas. Las legislaturas en el mundo no pueden escapar a un contexto general de desconfianza y a su estrecha relación con los partidos políticos. Rosenthal (1998: 4) señala que “la legislatura es retratada en la prensa y percibida por el público como esencialmente antidemocrática, no representativa, irresponsable, poco ética, que sirve a los intereses de (y es controlada por) unos cuantos”. Esta percepción es difícil de ser transformada cuando existen obstáculos que dificultan la comunicación entre la ciudadanía y sus representantes, o cuando la institución no garantiza el derecho de acceso a la información, no explica y justifica sus decisiones o impide la interacción con la sociedad de forma permanente.

A partir del planteamiento de Keane (2009), aquí se propone transitar de un modelo de representación 1.0 basado en la participación de los ciudadanos en las elecciones, a un modelo 2.0 basado en la interacción durante el ejercicio del poder parlamentario, el cual será posible “gracias a la capacidad creciente de uso de nuevas tecnologías mediante las cuales se constituyen redes de intercambio de información y de acceso remoto a los procesos de toma de decisión en espacios que anteriormente estaban restringidos a legisladores y autoridades” (Puente, 2018). Esta interacción permite el monitoreo permanente y puede ser individual o colectivo, presencial o remoto, directo o indirecto.



Una legislatura democrática moderna⁴ es aquella cuya integración no solo responde al resultado de la voluntad de los ciudadanos expresada en las urnas, sino que en su actuación combina acciones de accesibilidad, entendidas como la posibilidad de que el público no tenga restricciones institucionales para el acceso y participación en los procesos parlamentarios; principios de ética parlamentaria y rendición de cuentas que guían la conducta de sus miembros y el personal; decisiones eficaces, sustantivas y viables; procedimientos claros y transparentes; organización interna altamente institucionalizada; miembros y personal profesionales; y una administración abierta al escrutinio público (Puente, 2017).

En consecuencia, las legislaturas contemporáneas están obligadas a buscar alternativas para restaurar la confianza y reconstruir la relación entre representantes y representados, y una de las alternativas que mejor han funcionado para tal propósito es avanzar en una agenda de transformación que no sustituya el modelo de representación, sino que lo complemente y le otorgue mayores grados de legitimidad.

El concepto de parlamento abierto implica diversas definiciones y atributos. A diferencia del concepto de gobierno abierto, que cuenta con una definición internacionalmente aceptada⁵, el parlamento abierto no cuenta con un modelo formalizado en las instituciones en la materia. Un acercamiento es el que realiza la Unión Interparlamentaria (2006), que destaca la transparencia entre las características que definen a un parlamento democrático, aunque sin limitarlo a esa dimensión. En un parlamento abierto el ciudadano ya no es un testigo o un observador de la actividad legislativa, sino que es un actor central del mismo mediante mecanismos de deliberación democrática en la toma de decisiones en el ámbito legislativo.

A partir de lo expuesto, puede definirse al parlamento abierto como un mecanismo de interacción entre sociedad y representantes, es esa relación en la que la asamblea representativa se caracteriza por la apertura de sus procedimientos internos a la participación de la sociedad, la transparencia y justificación de sus decisiones; la disposición al escrutinio y fiscalización de las actividades relacionadas con todas sus responsabilidades; al uso innovador de plataformas digitales para la interacción ciudadana en cada una de sus funciones; así como la adopción de estándares de ética y responsabilidad parlamentarias (Puente y Luna, 2018). En todos los casos, el parlamento abierto tiene como fin promover la colaboración

4 En este estudio se emplean indistintamente los términos “parlamento”, “Legislatura” y “Congreso”. Sin embargo, el término genérico con el que la literatura especializada se refiere a las instituciones legislativas es “legislatura”.

5 Ver el Plan de Acción 2016-2018. Tercer Plan de Acción Nacional de México en la Alianza para el Gobierno abierto. Disponible en <http://gobabiertomx.org/wp-content/uploads/2016/09/Plan-de-Acci%C3%B3n-2016-2018.pdf> (última consulta el 28 de julio de 2017).

de la sociedad en las actividades y decisiones del poder legislativo, aunque el responsable político de las mismas sean los propios legisladores.

Es importante diferenciar entre un parlamento transparente y uno abierto. El primero es solamente una condición para alcanzar el segundo. Un parlamento abierto no sólo es transparente sino que permite y promueve que los ciudadanos puedan participar en sus actividades y que sus deliberaciones estén abiertas al público (al cual no se le obstaculiza el acceso presencial o remoto), es decir, es una institución que está abierta al escrutinio público y propicia la interacción representantes-representados a través de diversos medios que son facilitados por la propia institución parlamentaria. Uno de los principales propósitos de una legislatura es atender las demandas de la sociedad.

Con fines analíticos, el concepto de parlamento abierto suele contener cuatro dimensiones principales: transparencia, participación ciudadana, innovación en el uso de tecnologías, integridad y responsabilidad parlamentarias. Para avanzar en la apertura parlamentaria deben desarrollarse prácticas específicas e innovadoras en cada una de estas dimensiones, las cuales deben aplicarse a las principales funciones de los congresos. A continuación, se presentarán con mayor detenimiento las principales funciones del Poder Legislativo y las dimensiones de parlamento abierto.

1.1. LAS FUNCIONES DEL PODER LEGISLATIVO

El marco conceptual del que se parte en este estudio se basa en una matriz construida a partir de las dimensiones de parlamento abierto y de cada una de las funciones parlamentarias que desempeña una legislatura (en este caso, los congresos locales). Con el objeto de analizar las prácticas de parlamento abierto en los congresos estatales, en este estudio se clasifican sus acciones en cuatro funciones básicas: (1) legislativa; (2) administrativa; (3) de control; y (4) presupuestaria. Con base en el texto de Casar, Marván y Puente (2010), a continuación, se describe cada una de ellas para que después se presenten las dimensiones del parlamento abierto en donde se cotejará cada una de estas funciones.

Cuadro 1.
Funciones del Poder Legislativo y dimensiones de parlamento abierto

FUNCIONES DEL PODER LEGISLATIVO	DIMENSIONES DEL PARLAMENTO ABIERTO
LEGISLATIVA	Transparencia
ADMINISTRATIVA	Participación ciudadana
DE CONTROL	Innovación en el uso de tecnología
PRESUPUESTARIA	Integridad y responsabilidad parlamentarias

Las legislaturas desempeñan múltiples funciones. El término “legislatura” hace referencia solo a una de esas funciones, la de crear leyes. Pero ésta no es la única, incluso en muchos países no se trata de su función principal, pues a lo largo de los siglos se ha documentado de forma exhaustiva que es de mayor relevancia el papel que los parlamentos desempeñan como órganos de control del poder que como creadores de normas. Así, además de legislar, los parlamentos cumplen tareas administrativas, de control, presupuestarias, jurisdiccionales y de diplomacia parlamentaria.

Si bien la función representativa es una de las tareas sustantivas de cualquier legislatura, ésta puede materializarse a través de otras. Por ello, resulta particularmente compleja la operacionalización y evaluación de esta función de forma separada al resto de las mismas que aquí se analizan. De tal manera que las acciones de representación se estudiarán de forma transversal a las demás funciones parlamentarias.

Función Legislativa

Consiste en la presentación, deliberación y aprobación o rechazo de propuestas de creación o reforma de normas de aplicación general, y se ejerce por medio de las deliberaciones y del voto en comisiones y en el Pleno. La función legislativa del Congreso para el caso mexicano se fundamenta principalmente en el artículo 73 constitucional, el cual le otorga facultades para legislar en diversas materias. Las reglas formales que implica el proceso político de presentación de propuestas y toma de decisiones en una democracia representativa como la mexicana, son aquellas que dicta el procedimiento legislativo vigente. Bajo ese supuesto, cualquier proceso de reforma se ajusta a las reglas determinadas constitucionalmente a través del artículo 72 de ese ordenamiento, donde se establece un procedimiento legislativo ordinario mediante las etapas generales de 1) iniciativa, 2) dictamen, discusión y aprobación bicameral, y 3) sanción o promulgación.

Función administrativa (designaciones, nombramientos y ratificaciones)

Es la actividad que desarrolla la legislatura como parte del proceso administrativo público mediante nombramientos, ratificaciones, designaciones relativos a otros órganos de gobierno, así como a los actos formales en materia administrativa relacionados con la vida interna de cada una de sus cámaras. Las funciones administrativas que tienen asignadas en el nivel constitucional los distintos órganos del Congreso son de dos tipos: las que regulan el funcionamiento del Congreso como contrapeso del Ejecutivo al atribuirle funciones administrativas compartidas (principalmente a través de nombramientos o designaciones), y las que se otorga exclusivamente al Congreso en materia administrativa.

Función de control

La función de control es fundamental en los parlamentos democráticos, ya que es la forma en la que se le exigen cuentas al gobierno y a otros organismos autónomos. La finalidad de supervisar al gobierno es evitar abusos, asegurarse que su desempeño se mantenga dentro de los límites que la ley establece y tome decisiones en beneficio de la ciudadanía. En el marco de esta atribución, los parlamentos analizan los resultados de las decisiones y acciones del gobierno, se aseguran que los recursos asignados para los planes y programas de desarrollo se ejerzan de manera correcta y transparente, identifican las áreas de oportunidad en la actuación gubernamental, observan que los compromisos adquiridos en la esfera internacional -como el desarrollo sostenible y la igualdad de género- se cumplan cabalmente, y que aquellos adquiridos en la esfera nacional se alcancen eficazmente (UIP y PNUD, 2017).

Se reconocen, entre otras, tres actividades que abonan a la supervisión parlamentaria: 1) la pregunta parlamentaria, que consiste en que el gobierno informe a la sociedad a través de la intervención de los legisladores; 2) las comparecencias de funcionarios, para que informen sobre los avances y resultados de los programas gubernamentales; y 3) las reuniones de trabajo con funcionarios del gobierno, en las que se intercambia información sobre las políticas, acciones y planes en curso de implementación (Puente y Luna, 2018).

Función presupuestaria

En el ciclo presupuestario intervienen los poderes Ejecutivo y Legislativo. Mientras que al primero le corresponde el diseño y el ejercicio, al Congreso le corresponde su discusión y aprobación, así como su posterior supervisión y fiscalización. Las

Comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública u homólogas, son el espacio donde se discute en detalle el presupuesto. Cualquier cambio se suele votar por separado en esta comisión antes de someterlo ante el Pleno para su consideración. No obstante, en esta etapa pueden participar también otras comisiones legislativas para proponer enmiendas a dicho documento. Así, las comisiones ordinarias sirven como órganos de enlace con organizaciones de la sociedad o agencias de gobierno que buscan ser escuchadas previo a la aprobación del presupuesto anual.

1.2. LAS DIMENSIONES DEL PARLAMENTO ABIERTO

El enfoque de la representación democrática mediante prácticas de parlamento abierto supone la existencia de cuatro dimensiones que, en su interacción, configuran el escenario en donde la apertura se hace posible y resulta significativa tanto para el trabajo parlamentario como para la ciudadanía que presenta demandas a sus representantes. Estas cuatro dimensiones son: 1) transparencia, 2) participación ciudadana, 3) innovación en el uso de tecnologías, y 4) integridad y responsabilidad parlamentarias. A continuación, se desarrolla brevemente cada una de ellas.

Transparencia

En contextos democráticos, los parlamentos deben ser instituciones que pongan en práctica la apertura y la publicidad (Alcántara y García, 2013) como instrumentos fundamentales para la rendición de cuentas. Para fines de esta investigación, la transparencia desde las instituciones legislativas se define como la disponibilidad de información hacia los ciudadanos y los grupos sociales, sobre las estructuras, funciones, transacciones financieras y proyecciones legislativas, mediante el acceso inmediato, confiable, periódico, comprensible y con capacidad comparativa de todas las transacciones y decisiones que se derivan de las actividades y procesos legislativos (Carey, 2003; Heald, 2003).

En los parlamentos, la transparencia debe ejercerse tomando como referencia la naturaleza representativa que los caracteriza. Esto significa ir más allá de la aprobación de leyes para garantizar la discusión de las distintas expresiones sociales y políticas de una sociedad. Por ello, no basta con que se vele por el cumplimiento de la transparencia pasiva, esto es, el cumplimiento de las obligaciones impuestas en los marcos normativos, que si bien incentivan un mejor desempeño de los congresos en materia de apertura y publicidad de la información (Alcántara y García, 2013), no garantizan un ejercicio pleno de este derecho ni altos niveles de calidad de la información parlamentaria. Por el contrario, debe procurarse la implementación de

mecanismos de transparencia activa, esto es, la difusión periódica y sistematizada de la información necesaria para una evaluación social de su desempeño a través de la explicitación de las funciones, actividades, dotación, presupuesto, objetivos, indicadores de gestión y sistemas de atención al público, la cual debe estructurarse de modo que permita la comparación entre un ejercicio y otro (Ferreiro, 1999) a través de herramientas como los sitios web y sistemas de solicitudes de información, y en formatos de datos abiertos.

En la política de transparencia debe asumirse un principio de máxima publicidad en cada una de las funciones y no solamente en la aprobación de legislación (Puente y Luna, 2018).

Participación ciudadana

Los ciudadanos dejaron de ser considerados como simples receptores de los resultados de las funciones de los congresos para convertirse en jugadores activos en su relación con el Poder Legislativo; es decir, en iniciadores de insumos en esta relación (ver Leston-Bandeira, 2012).

Por lo general, los parlamentos no sólo son instituciones que crean o sancionan leyes, sino que deben servir como un foro donde se articule la opinión pública y funcionar como mecanismo de transmisión para retroalimentar a los gobiernos sobre temas de políticas públicas y un medio a través del cual el gobierno puede comunicar y explicar sus acciones. Es la institución representativa gubernamental más importante y, como tal, su legitimidad proviene en gran parte de la confianza del público en su capacidad para llevar a cabo ciertas funciones clave (Power, 2012).

Más allá de contar con un marco normativo acorde con los principios de parlamento abierto, la apertura de una legislatura debe ser una nueva forma de hacer política, una nueva forma de interacción entre representantes y representados. Así, el parlamento abierto es una asamblea representativa que se caracteriza por la apertura de sus procedimientos internos a la participación de la sociedad (Puente, 2017).

Debido a que en la etapa de discusión del proceso legislativo la sociedad civil puede tener una participación más activa, las comisiones representan un punto de entrada para la participación de los ciudadanos en el quehacer parlamentario, ya que se puede recibir la opinión de expertos o recurrir a ellos como asesores externos de las comisiones legislativas. Abrir las audiencias de la comisión al público es un buen método para que se informe a la población sobre su labor (Unión Interparlamentaria, 2007).

Uso de nuevas tecnologías y plataformas digitales

Para el parlamento, las tecnologías de información y comunicación (TIC) son el principal facilitador de una mayor apertura, accesibilidad y rendición de cuentas, así como un canal clave para comunicarse con los ciudadanos (Unión Interparlamentaria, 2016). Las TIC traen consigo varios beneficios, como son facilitar las discusiones de mayor interés político, el desarrollo de las relaciones sociales, la creación de canales alternativos para la intervención y el compromiso político, el aumento informacional en la elaboración legislativa y el crecimiento de la transparencia sobre los actos legislativos (Ferri, 2013). Una forma de transformar el papel de los parlamentos es aprovechando las nuevas tecnologías de la información para potenciar sus canales de comunicación, así como adoptar prácticas novedosas de participación ciudadana. En ese sentido, los datos abiertos proclaman un cambio potencialmente radical en la relación entre el parlamento y los ciudadanos (Puente y Luna, 2018).

De acuerdo con el Informe sobre el parlamento Electrónico (2016), es muy difícil asegurar que en la actualidad los datos abiertos sean un tema prioritario dentro de las actividades de los parlamentos en el mundo. Si bien el tema de los datos abiertos origina diversos desafíos técnicos a los parlamentos, se debe enfatizar en su importancia y en la implementación de acciones que lleven a su pleno desarrollo. La literatura referente al tema de datos abierto ofrece una categorización de los formatos de distribución de archivos dentro de la cual el PDF es el formato de distribución menos idóneo, por su parte los formatos de hojas de cálculo (xls) y formatos extensibles de marcas (xml) podrían ubicarse en el punto medio, mientras que el formato ideal de distribución serían las interfaces de programación de aplicaciones (API, JSON).

En la actualidad, el parlamento digital es una entidad vinculada directamente con los ciudadanos (Unión Interparlamentaria, 2016). Claro ejemplo son las redes sociales, “hay experiencias en México y el extranjero, donde los legisladores y las legislaturas utilizan no sólo los instrumentos tecnológicos desarrollados por la propia legislatura como aplicaciones móviles, portales y transmisiones en vivo por internet, etc. sino que utilizan con frecuencia redes como *Twitter*, *Facebook*, *YouTube*, *Instagram*, *Periscope*, entre otras, para interactuar con los ciudadanos u organizaciones” (Puente, 2018:37).

Integridad y responsabilidad parlamentarias (rendición de cuentas)

Tal como se ha mencionado previamente, un parlamento democrático sitúa al ciudadano como un actor central en las decisiones y procesos. Para recuperar la legitimidad de los parlamentos es fundamental que el ejercicio del poder se ape-

que a esquemas de ética, responsabilidad y rendición de cuentas (Puente y Luna, 2017). Es decir, no basta con que los ciudadanos incidan en la toma de decisiones si el comportamiento de los legisladores es una barrera para el fortalecimiento del régimen democrático (Puente, 2017a).

Si bien, dentro de la idea tradicional de parlamento abierto la integridad y responsabilidad parlamentarias no son aspectos a considerar explícitamente, se considera un asunto fundamental para garantizar que la transparencia, la participación ciudadana y el uso de la tecnología tengan los efectos esperados, que los legisladores rindan cuentas de sus acciones y se conduzcan bajo altos estándares de ética y conducta (Puente, 2018). Una legislatura democrática, funcional, institucionalizada, responsable y eficaz, debe pasar por un estricto control externo que evalúe su funcionamiento y que sancione o premie el cumplimiento de las actividades parlamentarias para las que fueron electos sus miembros (Casar, Marván y Puente, 2010).

2. ASPECTOS METODOLÓGICOS DEL OBSERVATORIO

En México se han realizado importantes estudios, principalmente por parte de organizaciones de la sociedad civil y *think tanks*, que presentan índices, mediciones y métricas para intentar obtener resultados rigurosos sobre el grado de cumplimiento de las distintas dimensiones asociadas con un parlamento abierto por parte de los congresos (a nivel federal y estatal). Sin embargo, como hemos destacado desde el Observatorio, las mediciones, por sí mismas, no logran explicar por qué las normas y políticas de transparencia no se cumplen o por qué sólo se cumplen parcialmente; tampoco anticipan los impactos institucionales, administrativos y procesales de la apertura que promueven. En algunos casos, las mediciones pueden ser imprecisas, ya que no consideran en sus resultados los distintos contextos o las coyunturas políticas que pueden resultar determinantes para el desempeño legislativo, y que pueden plantear escenarios diversos, con diferentes posibilidades y desafíos, por ejemplo, entre los congresos de distintas entidades federativas del país.

Consideramos que estos trabajos son valiosos, aportan al conocimiento del estado de situación de los congresos en México en clave de parlamento abierto, pero deben ser complementados con otros estudios que ayuden a entender los resultados que arrojan. Y esta es justamente la intención del presente estudio, conocer qué acciones llevan a cabo los congresos, por qué logran avanzar en algunos aspectos y se mantienen relegados en otros, cuáles son los principales obstáculos que deben enfrentar y cuál es el grado de conocimiento y compromiso existente con las distintas dimensiones de parlamento abierto. En este trabajo en particular, el análisis se centrará en los congresos estatales de cuatro entidades federativas: Jalisco, Nuevo León, Puebla y Yucatán.

Para lograr los objetivos propuestos, planteamos el desarrollo de una investigación de tipo cualitativa, ya que nos permite centrarnos en la “visión de los actores y en el análisis contextual en el que ésta se desarrolla” (Vela Peón, 2013: 63). En consecuencia, un acercamiento cualitativo permite obtener información de fuentes primarias sobre procesos de toma de decisiones y situaciones propias de la dinámica legislativa, que permiten generar nuevos conocimientos a partir de la obtención de detalles complejos de algunos fenómenos (Strauss y Corbin, 2002).

La investigación cualitativa se centra generalmente en un reducido número de casos, y se vale de técnicas como la entrevista, los grupos focales o la etnografía, para estudiar con detenimiento y de la manera más exhaustiva posible un evento deter-

minado. Aunque sólo se tenga un pequeño número de casos, es posible sacar a la luz una gran cantidad de información (King, Keohane y Verba, 2000). En la investigación cualitativa, la recolección de información implica una ejecución ordenada de procedimientos en los que la evidencia puede provenir de diversas fuentes, lo cual incrementa las condiciones de validez de los resultados (Yin, 1994 en Gundermann Kröll, 2013). En ese sentido, las fuentes de recolección de evidencia y las herramientas metodológicas pueden ser variadas, y entre las principales se encuentran el análisis de documentos, el registro de archivo y las entrevistas.

En resumen, la investigación cualitativa incluye dos componentes principales. En primer lugar, los datos, que pueden provenir de fuentes diversas, tales como entrevistas, documentos, registros, entre otros. En segundo lugar, los procedimientos que se utilizan para interpretar y organizar los datos; entre estos están conceptualizar y reducir los datos, y elaborar categorías en términos de sus propiedades y dimensiones (Strauss y Corbin, 2002). De esta manera, en esta investigación se pretende identificar las funciones, decisiones y productos legislativos que tuvieron un mayor o menor grado de apertura, a partir de las dimensiones de transparencia, participación ciudadana, uso de nuevas tecnologías e integridad y responsabilidad parlamentaria, a partir de los hallazgos obtenidos mediante la realización de entrevistas a actores de los congresos locales: legisladoras, legisladores, funcionarias y funcionarios vinculados con las temáticas abordadas.

Recolección de información

Las entrevistas semiestructuradas fueron las principales fuentes de información utilizadas, y se recurrió a la generación de cédulas de autoevaluación como complemento. Se intentó aplicar estas cédulas tanto a las personas entrevistadas como a otras que cumplieran con los perfiles definidos para los informantes, aunque no hubieran sido entrevistadas.

Los perfiles buscados para la recolección de información fueron los siguientes: diputados locales de los cuatro congresos, priorizando aquellos que ocuparan cargos de presidente o secretario en comisiones vinculadas con las funciones principales de los congresos locales y con las dimensiones de parlamento abierto; secretarios técnicos de dichas comisiones; Oficiales Mayores o Secretarios Generales de cada uno de los congresos; y, finalmente, funcionarias y funcionarios de otras áreas de la estructura de los congresos que resultaran relevantes, como los directores de los Institutos de Investigación Legislativas. También se realizaron entrevistas a académicos, expertos, representantes de organizaciones de la sociedad civil o ciudadanos a título individual que hubieran participado en alguna de las deliberaciones relacio-

nadas con los casos estudiados. El objetivo de las entrevistas fue conocer la experiencia y la percepción de los actores que participaron en la presentación, discusión, aprobación o rechazo de los procesos o acciones legislativas seleccionadas.

La selección de informantes se efectuó mediante un muestreo teórico o intencionado, lo que significa que la recolección de información estuvo guiada por los conceptos derivados de la teoría, y cuyo propósito es “acudir a lugares, personas o acontecimientos que maximicen las oportunidades de descubrir variaciones entre los conceptos y que hagan más densas las categorías en términos de sus propiedades y dimensiones” (Strauss y Corbin, 2002: 219). Además, se siguió un proceso de acumulación de entrevistas adicionales hasta lograr un “punto de saturación” (Vela, 2008: 83) en el que ya no fuera necesario continuar realizando entrevistas, debido a que los resultados de una nueva entrevista no aportarían información nueva ni relevante a la investigación.

Hacia la definición de los casos de estudio

Finalmente, la tercera etapa consistió en el estudio de ocho casos relevantes. Estos productos o acciones parlamentarias, aprobadas durante las dos últimas legislaturas en los congresos de Jalisco, Nuevo León, Puebla y Yucatán, fueron seleccionados a partir de los resultados obtenidos en la realización de entrevistas y la aplicación de las cédulas de autoevaluación. Fueron productos o acciones vinculados con las funciones propias de los congresos estatales, por lo que son de tipo legislativa, administrativa (designaciones, nombramientos y ratificaciones), de control (comparecencias de funcionarios) o presupuestaria; y presentan avances en al menos una de las cuatro dimensiones de parlamento abierto: 1) transparencia, 2) participación ciudadana, 3) uso de nuevas tecnologías y 4) integridad y responsabilidad parlamentaria. En caso de hallarse, se le dio prioridad a aquellas que representaron progresos en más de una dimensión.

El estudio en profundidad se basó en la información conseguida por medio de las entrevistas y los cuestionarios de autoevaluación, pero también se amplió la búsqueda por diversos medios, buscando complementar y en ocasiones confirmar los elementos aportados por los diputados y funcionarios que hubieran respondido las cédulas. En este sentido, se utilizó la información disponible en el portal de internet de cada uno de los cuatro congresos estatales seleccionados, en sus diversas secciones. También fueron consultados documentos de acceso público, como son los reportes de medios mediante un sistema automatizado (*Bibliomedia*, recurso electrónico digital con acceso a más de mil publicaciones, que proporciona acceso a documentos y registros de medios de comunicación actualizados). A esta se sumó el análisis documental y la revisión de archivos, con la intención que permitieran realizar una reconstrucción detallada de los procesos decisivos.

3. EXPLICACIÓN DE LAS DECISIONES DE SELECCIÓN TOMADAS PARA ESTE ESTUDIO

3.1. JUSTIFICACIÓN DE LA SELECCIÓN DE CUATRO CONGRESOS ESTATALES

El estudio de los congresos locales es de la mayor relevancia. En México el Poder Legislativo ha sido estudiado principalmente desde el ámbito nacional y escasamente desde lo local⁶. Las legislaturas locales habían sido poco estudiadas por diversos motivos: antes de 1974, cuando un solo partido político ocupaba prácticamente todos los espacios de representación política en las legislaturas locales, la vida parlamentaria estatal era marginal y si acaso servía para objetivos no sustantivos de las funciones parlamentarias. El papel de los legisladores era de carácter político, pero no propiamente legislativo o representativo.

Como lo identificó Alonso Lujambio (2010), la historia de la pluralización partidista en los congresos locales de México inició justamente en 1974, pues una decisión política tomada desde el centro del país obligó a las legislaturas a modificar sus leyes electorales para permitir la competencia electoral. Durante la democratización en México, la incorporación del principio de elección por representación proporcional dio lugar a que mientras en 1974 sólo el 0.5% de los diputados locales del país era electo por ese principio, para 1987 eran 230 de 767 diputados locales en el país, y para 1999 ya eran 438 de 1,108, es decir un 40%. Igualmente, este cambio significó una reducción significativa de los contingentes legislativos del PRI en los distintos congresos estatales, ya que, mientras en 1974 el 100% de los diputados locales del país que pertenecían al PRI, hacia finales de la década de los años noventa, este porcentaje se redujo a menos de la mitad, el 49.64% (Lujambio, 2010: 55-57). Con ello dio inicio una era de mayor pluralidad, lo que no necesariamente derivó un cambio sustantivo en el poder que ejercían esos diputados, pues su desempeño era de tipo testimonial y no efectivo o como equilibrio de poder; aunque reactivó la actividad política de las legislaturas locales y representó el inicio de la transformación hacia el rediseño de la organización interna y de los procedimientos mediante los cuales se definían los asuntos de la agenda legislativa.

⁶ En la literatura académica se refiere a este nivel como “subnacional”. En este proyecto se denominará “local”.

Resulta entonces de la mayor importancia conocer cómo se ha transformado la representación política a nivel local en México y cuáles han sido los efectos en la relación entre representantes y representados. Mediante este estudio sobre la apertura de los procesos parlamentarios locales se busca elaborar un diagnóstico general sobre las principales transformaciones que se han dado en los congresos locales y cómo ha influido la implementación del rediseño institucional a favor de la transparencia y la rendición de cuentas.

Siguiendo lo establecido en la propuesta teórica presentada para el desarrollo del presente trabajo de investigación, los casos incluidos en el análisis fueron seleccionados a través de tres criterios (C1, C2 y C3) principales:

1. **Representatividad territorial (C1):** cada caso debe pertenecer a una región distinta del Sistema Nacional de Transparencia (SNT). Las regiones están integradas de la siguiente manera:
 - a. **Región Centro:** Ciudad de México, Guerrero Hidalgo, Estado de México, Morelos, Oaxaca, Puebla y Tlaxcala.
 - b. **Región Centro Occidente:** Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas.
 - c. **Región Norte:** Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Durango, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas.
 - d. **Región Sureste:** Veracruz, Tabasco, Campeche, Chiapas, Yucatán y Quintana Roo.
2. **Nivel de Institucionalización del Congreso (C2):** este criterio se mide a partir del Índice de Institucionalización de Puente (2018)⁷. En palabras del autor, “por institucionalización legislativa se entiende una serie de etapas mediante las cuales una asamblea representativa adquiere autonomía política, capacidad técnica y estabilidad procedimental, que le permiten influir eficazmente en el proceso de elaboración de políticas” (Puente 2018: 66). El estudio se realiza a partir del análisis del trabajo en las comisiones legislativas. El autor expone que “se operacionaliza el concepto mediante nueve variables agrupadas en tres dimensiones: *fronteras institucionales* (permanencia/estabilidad, simetría burocrática, jurisdicción exclusiva y poderes ex-

7 Puente, Khemvirg (2018). “Los congresos locales en México. Un modelo para evaluar su grado de institucionalización”, en *Estudios Políticos*, Núm. 44, mayo-agosto, 65-91.

tensivos); *complejidad organizacional* (tamaño, especialización y periodicidad de reuniones); *formalidad y universalidad de procedimientos* (proceso legislativo)” (Puente 2018: 74).

- 3. Pluralidad Política (C3):** se mide a partir del Número Efectivo de Partidos (NEP) Legislativo, lo que representa un acercamiento al número de partidos con mayor capacidad de tomar decisiones e influir en las votaciones del Congreso. El NEP es un índice de fragmentación partidista, propuesto originalmente por Laakso y Taagepera (1979)⁸, que permite contar el número de partidos existente en un sistema (o en un Congreso) teniendo en cuenta su tamaño relativo. Vemos un ejemplo que permita entender la lógica del índice: en el contexto en que escribieron, en 1979, los autores describen el caso de México como “un sistema de un partido y medio, porque el PRI es mucho más grande que todos los demás partidos” (Laakso y Taagepera 1979: 3)⁹. De esta manera, aunque había otros partidos que participaban del sistema de partidos y tenían su registro legal, su capacidad de ganar elecciones y de influenciar las decisiones era realmente marginal. En términos de los propios autores:

“El número efectivo de partidos es el número de partidos hipotéticos de igual tamaño que tendrían el mismo efecto total en la fragmentación del sistema que tienen los partidos de diferente tamaño existentes”¹⁰.

La fórmula del NEP es la que se presenta a continuación, donde S_i hace referencia al porcentaje de asientos en una legislatura¹¹.

- 4. No renovación del Congreso en 2018 (C4).** En caso de ser necesario, a los tres criterios principales, podríamos agregar una cuarta condición, que consideramos deseable para la selección de los casos: que el Congreso no se haya renovado en el proceso electoral 2018. Sin embargo, no resulta esencial si se cumplen los criterios anteriores.

8 Laakso, Markku y Rein Taagepera (1979). “Effective Number of Parties. A Measure with Application to West Europe”, en *Comparative Political Studies*, Vol. 12, No. 1, abril, 3-27.

9 Traducción propia.

10 Cita original: “The effective number of parties is the number of hypothetical *equal-size* parties that would have the same total effect on fractionalization of the system as have the actual parties of *unequal size*” (Laakso y Taagepera 1979: 4). Traducción propia.

11 Blog Javier Aparicio dot net, ver <https://javieraparcio.net/2010/06/08/nep-y-gallagher/>

A partir de los criterios expuestos, los estados finalmente seleccionados para la realización de la presente investigación fueron Puebla, Jalisco, Nuevo León y Yucatán (Cuadro 2). En los tres primeros casos, se trata de congresos estatales que cumplieron que los criterios de selección propuestos, mientras en el caso de la región sureste la decisión por Yucatán se basó en que era el estado que se encontraba más cerca de cumplir con ambos criterios, cumpliendo cabalmente el de institucionalización y encontrándose muy cerca de la media en pluralidad. Para conocer cuáles fueron los estados contemplados, y cómo se derivó la selección final de los cuatro congresos estatales, ver Anexo 1.

Cuadro 2
Congresos estatales seleccionados para el estudio

C1: REGIÓN	ENTIDAD FEDERATIVA
CENTRO	Puebla
CENTRO OCCIDENTE	Jalisco
NORTE	Nuevo León
SURESTE	Yucatán

3.2. JUSTIFICACIÓN DE LA SELECCIÓN DE LOS PROCESOS Y/O DECISIONES LEGISLATIVAS

Con el propósito de evaluar de manera integral y cualitativa las acciones que se llevan a cabo en los congresos estatales en materia de acceso a la información parlamentaria y de parlamento abierto, se eligieron dos experiencias de apertura parlamentaria a partir de procesos o decisiones específicas en las últimas dos legislaturas de cada uno de los cuatro congresos locales por los que se optó en la sección anterior: Jalisco (región centro occidente), Nuevo León (región norte), Puebla (región centro) y Yucatán (región sureste). Estas experiencias están vinculadas con algunas de las principales funciones de los congresos estatales: 1) legislativa, 2) administrativa y nombramientos, 3) de control, y 4) presupuestaria. Sin embargo, es importante tener en cuenta dos cuestiones importantes: 1) no necesariamente cada caso está vinculado con todas o con más de una de las funciones mencionadas, y 2) no necesariamente los casos cubrirán las cuatro funciones definidas, ya que fueron seleccionados a partir de las propias opiniones de legisladores y funcionarios sobre la relevancia de los mismos.

Para fines de este estudio, se considera que al analizar las cuatro funciones propuestas es posible identificar qué tan abiertos son los congresos estatales a sus representados. Resulta importante destacar que, si bien uno de los propósitos del parlamento abierto se centra en establecer una comunicación eficiente con la sociedad, se debe enfatizar en la obligación que se tiene por garantizar que las acciones y mecanismos que se desarrollen tengan efectos reales en el quehacer parlamentario, colocando a la ciudadanía en el centro de la toma de decisiones legislativas (Martínez, 2018), constatando que las estrategias empleadas no sigan replicando los modelos unidireccionales de comunicación entre representantes y representados.

La relevancia de los casos fue tomada en consideración inicialmente mediante tres criterios principales: 1) el avance presentado en alguna de las cuatro dimensiones de parlamento abierto; 2) su vínculo con alguno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODS); y 3) la trascendencia de las medidas adoptadas. El primero corresponde a las dimensiones de transparencia, participación ciudadana, uso de nuevas tecnologías e integridad y responsabilidad parlamentaria. El segundo criterio que se tomó en cuenta para seleccionar los casos relevantes es su vínculo con alguno de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que México ha suscrito y que forman parte de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030. Particularmente, se identifica que el objetivo 16, titulado “Paz, justicia e instituciones sólidas”, es el que se relaciona de manera más directa con el fin de esta investigación, ya que busca “promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”¹². Sin embargo, esto no es una limitante en el criterio de selección, por lo que también se contemplaba considerar cualquiera de los otros ODS. Finalmente, el tercer criterio corresponde a la trascendencia de las medidas adoptadas. En este sentido, se analizó la relevancia de los procesos o acciones implementadas para marcar una real diferencia en la materia de estudio, es decir, en la concreción de una ruta clara hacia modelos de parlamento abierto. No obstante, lo anterior, una vez que se identificaron los procesos parlamentarios estatales, se ajustaron los casos debido a que el universo total no permitía integrarlos mediante dichos criterios exclusivamente.

12 Sitio web de las Naciones Unidas, información disponible en: http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2017/01/Goal_16_Spanish.pdf (última consulta el 30 de septiembre de 2018).



Cuadro 3
Casos seleccionados para su estudio en profundidad en los estados analizados

REGIÓN	ESTADO	CASO
CENTRO OCCIDENTE	Jalisco	1. Designación de los comisionados ciudadanos del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco
	Jalisco	2. Discusión y aprobación de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco
NORTE	Nuevo León	1. Conformación del Sistema Estatal Anticorrupción de Nuevo León
	Nuevo León	2. Discusión y aprobación de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Nuevo León
CENTRO	Puebla	1. Discusión y aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla
	Puebla	2. Integración de la Comisión de Selección del Comité Estatal de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción de Puebla
SURESTE	Yucatán	1. Proceso de elección del Fiscal General del Estado de Yucatán
	Yucatán	2. Reforma a la Ley de Transporte de Yucatán, en materia de Transporte de Pasajeros Contratado a través de Plataformas Tecnológicas

Estas decisiones o procesos legislativos (cuadro 3) fueron seleccionadas a partir de la saturación producida en las entrevistas semi-estructuradas, es decir, tomando en cuenta cuáles fueron los casos más referidos por las personas entrevistadas en cada uno de los estados visitados, complementados con aquellos referidos en los cuestionarios de autoevaluación.

4. DESCRIPCIÓN DE LOS CASOS SELECCIONADOS EN LOS ESTADOS ESTUDIADOS

En este apartado se describirán las ocho experiencias seleccionadas en los cuatro congresos estatales mencionados. Sin embargo, antes de avanzar en esa dirección, resulta conveniente realizar un breve repaso sobre los resultados obtenidos por los congresos incluidos en este estudio en el *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México 2017*, realizado por la Alianza para el Parlamento Abierto.

En cuanto a la situación de Jalisco, resulta necesario comentar que el Congreso del Estado ha logrado fincar el derecho a la información y la transparencia como el pilar de este órgano legislativo, alcanzando una evaluación muy satisfactoria en este rubro. Igualmente, muestra avances en temas de participación ciudadana y rendición de cuentas, aunque presenta escaso progreso en cuanto a la regulación del conflicto de interés así como en el uso y fomento de datos abiertos, teniendo una evaluación muy insatisfactoria e incluso de incumplimiento en estos rubros¹³.

El Congreso del Estado de Nuevo León, por su parte, presenta sus mayores avances en los apartados de derecho a la información (100%, el más avanzado en prácticamente todos los estados), participación ciudadana y rendición de cuentas (92%), información parlamentaria (81%), información presupuestal y administrativa (61%), información sobre legisladores y servidores públicos (61%) e información histórica (100%). Aunque se trata de los aspectos que presentan mayores progresos, en comparación con los congresos de otras entidades federativas, se aprecian situaciones diversas entre los distintos principios. Entre los aspectos que presentan rezagos importantes se encuentran: datos abiertos y software libre (0%), accesibilidad y difusión (50%), conflicto de interés (0%) y legislar a favor del gobierno abierto (33%).

Particularmente en temas de datos abiertos, el Congreso de Nuevo León ha realizado esfuerzos relevantes en los últimos dos años, que pueden apreciarse en su página de internet. Estos avances son resultado del convenio firmado por la institución con FUNDAR A.C. y Redes Quinto Poder IDEA, el 29 de agosto de 2016, que permitió establecer un plan de acción con el objetivo de elevar el nivel de apertura

13 Para un análisis más detallado sobre la evaluación del Congreso del Estado de Jalisco en términos de parlamento abierto consultar el *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México 2017*.

parlamentaria, y que se centró en cuatro puntos: 1) derecho a la información, 2) información parlamentaria, 3) datos abiertos y no propietario, y 4) accesibilidad y difusión. Además, justamente con el afán de cumplir con el principio de transparencia, el Congreso creó un micro sitio¹⁴ donde se concentra la información relativa al citado convenio y el programa de trabajo establecido, haciendo uso también de las posibilidades que brindan las nuevas tecnologías.

En lo que respecta al Congreso del Estado de Puebla, los principales avances se centran en las dimensiones de participación ciudadana y rendición de cuentas; información presupuestal y administrativa; información sobre legisladores y servidores públicos; y, legislación a favor del gobierno abierto. En todas estas dimensiones, Puebla se encuentra en los primeros 3 lugares de cumplimiento entre los 32 estados del país.

Finalmente, el Congreso del Estado de Yucatán presenta importantes déficits en cuestiones de parlamento abierto, presentando desafíos claros en los cuales centrar su trabajo en la materia a futuro. Los mayores avances se registran en derecho a la información (100%, el más avanzado en prácticamente todos los estados), destacando como el único principio en el cual el Congreso se encuentra entre los más avanzados del país. Más allá de esta situación particular, los nueve principios restantes presentan importantes rezagos, con distintos grados de insuficiencia: información parlamentaria (52%), accesibilidad y difusión (33%), participación ciudadana y rendición de cuentas (31%), información presupuestal y administrativa (22%), información sobre legisladores y servidores públicos (22%), y conflicto de interés (14%). Los aspectos con mayores rezagos son: datos abiertos y software libre y legislar a favor del gobierno abierto, ambos con 0% de cumplimiento.

Sin embargo, es importante mencionar algunas prácticas registradas en la visita al Congreso de Yucatán que pueden llegar a configurar acciones de parlamento abierto, pero no llegan a configurar un caso en sí mismo para este estudio. Entre ellas destaca la realización de sesiones de comisión itinerantes, tal como fue comentado en entrevista por un diputado con amplia experiencia legislativa. Esta práctica lleva a las comisiones a sesionar en las zonas del estado donde se encuentra la población interesada y/o afectada por la decisión que se tomará, como, por ejemplo, en casos de producción agrícola, ganadera o pesquera, la comisión correspondiente se acerca a las regiones para sesionar e interactuar con los productores, agricultores o pescadores.

Asimismo, aunque no fueron destacados por las y los entrevistados durante la vista al Congreso del Estado, se registraron prácticas de participación ciudadana en torno a los procesos de selección de las y los integrantes del Consejo Consultivo del

14 Para acceder al micro sitio: http://www.hcnl.gob.mx/parlamento_abierto/index.php

Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAIP), en 2016, 2017 y 2018. Estos procesos estuvieron a cargo de la Comisión de Cuenta Pública y Transparencia¹⁵. Además, en 2018 también se seleccionaron los integrantes del Consejo Consultivo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán (CODHEY). Finalmente, también se registraron buenas prácticas de participación ciudadana y de transparencia en el proceso de aprobación y conformación del Sistema Estatal Anticorrupción, desarrollado durante los meses de septiembre y noviembre de 2017. Esta información se encuentra sistematizada en un micrositio creado con ese fin por el Congreso del Estado¹⁶.

Como resulta evidente, en todas las entidades hay un buen marco normativo general para garantizar el derecho de acceso a la información, pero, como se mostrará más adelante, esto no ha garantizado la apertura de sus procesos parlamentarios sino el cumplimiento de responsabilidades legales. Es un avance importante, pero insuficiente. Finalmente, debemos recordar que las experiencias que aquí se presentan surgieron de las entrevistas realizadas con legisladores y legisladoras, funcionarios y funcionarias de los congresos estatales mencionados, por lo que son aquellos que fueron destacados por las y los protagonistas de estos procesos. Como se verá, los casos se concentran en las funciones legislativa y administrativa, y no se presentan ejemplos de las funciones presupuestaria y de control, lo que se debe a que las personas entrevistadas no consideraron que existieran innovaciones importantes en materia de parlamento abierto en estas últimas dos funciones.

4.1. EXPERIENCIAS DE PARLAMENTO ABIERTO EN EL ESTADO DE JALISCO

Se visitó el Estado de Jalisco los días 12 y 13 de noviembre de 2018. Allí se realizaron 8 entrevistas con diputadas y diputados, así como con funcionarias y funcionarios del Congreso del Estado.

Para realizar el estudio del Congreso del Estado de Jalisco en términos de parlamento abierto se presentan dos casos de estudio. En primer lugar, el caso de la designación de comisionados ciudadanos del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco y adicional a ello, y, en segundo lugar, el proceso de reformas para la implementación del sistema local an-

15 Así lo registra el Congreso del Estado de Yucatán a través de diversos comunicados de prensa con fechas 26 de mayo, 17, 21, 23, 24, 29 y 30 de junio, y 7 de julio de 2016. También el 7 de septiembre de 2017, y el 7 de junio de 2018, por mencionar algunas fechas que permiten ubicar los procesos llevados a cabo con estos fines.

16 Para acceder al micrositio: <http://www.congresoyucatan.gob.mx/repositorio/anticorrupcion/#/>

ticorrupción en el estado. Ambos procesos fueron parte de los trabajos desarrollados por la LXI Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco (2015-2018). En cuanto a la designación de comisionados ciudadanos del ITEI, fue un proceso que en específico recayó dentro de las atribuciones de la Comisión de Participación Ciudadana, Transparencia y Acceso a la Información Pública presidida por el diputado José Pedro Kumamoto Aguilar. Por su parte, en cuanto a las reformas de que dieron pie a la implementación del sistema local anticorrupción en Jalisco, correspondió a la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos realizar la dictaminación de la iniciativa. Dicha comisión estaba presidida por la diputada María del Rocío Corona Nakamura del Partido Revolucionario Institucional.

Cuadro 4. Integración de las tres últimas legislaturas del Congreso de Jalisco.

GRUPO PARLAMENTARIO	LIX LEGISLATURA DEL (2009-2012)		LX LEGISLATURA (2012-2015)		LXI LEGISLATURA (2015-2018)	
	ESCAÑOS	%	ESCAÑOS	%	ESCAÑOS	%
PAN	17	43.59	14	35.90	5	12.82
PRI	18	46.15	14	35.90	13	33.33
COALICIÓN PRI/PVEM	--	--	4	10.26	--	--
PT	--	--	--	--	--	--
PMC	--	--	5	12.82	14	35.9
PES	--	--	--	--	--	--
PVEM	2	5.13	--	--	3	7.69
PNA	--	--	--	--	1	2.56
PRD	2	5.13	2	5.13	2	5.13
INDEPENDIENTES	--	--	--	--	1	2.56
TOTAL	39	100%	39	100%	39	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de la página del Congreso del Estado de Jalisco, del IEPC de dicho estado, así como de la ficha técnica de la Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión: http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/dir/DIR-ISS-07-17/Jalisco/Ficha_Tecnica_Jalisco.pdf

La Legislatura LXI del Congreso del Estado de Jalisco estuvo conformada por cinco partidos políticos (PRI, MC, PAN, PVEM y PRD) y un diputado independiente (Pedro Kumamoto Aguilar) (ver cuadro 4). En cuanto al Poder Ejecutivo, el PRI detentaba la gubernatura con Jorge Aristóteles Sandoval Díaz, quien ocupó el cargo del 2013 al 2019, teniendo en el estado un caso de gobierno dividido en la legislatura LXI, en donde el partido en el gobierno no ostentó la mayoría en el Congreso de Estado.

– 4.1.1. PRIMER CASO: DESIGNACIÓN DE LOS COMISIONADOS CIUDADANOS DEL INSTITUTO DE TRANSPARENCIA, INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DEL ESTADO DE JALISCO

CASO	Designación de dos comisionados ciudadanos y sus respectivos suplentes del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco.
FUNCIÓN	Administrativa.
COMISIÓN DICTAMINADORA	Comisión de Participación Ciudadana, Transparencia y Acceso a la Información Pública presidida por el diputado José Pedro Kumamoto Aguilar.
FECHAS IMPORTANTES	<ul style="list-style-type: none"> • El 11 de mayo de 2016 inicia el proceso de designación de los comisionados ciudadanos del ITEI con un oficio enviado por el Consejo Consultivo del ITEI informando al Congreso del Estado de Jalisco el término del periodo de los comisionados y la necesidad de que se emitiera la convocatoria pertinente. • El 12 de mayo de 2016 el Congreso del Estado de Jalisco emite la primera convocatoria para el proceso de designación. • El 14 de junio 2016 se realiza el examen a los aspirantes pertenecientes a la primera convocatoria. • El 23 de junio de 2016 con base en la información remitida por el Consejo Consultivo del ITEI, el Congreso del Estado de Jalisco declara desierta la primera convocatoria y emite la segunda. • El 7 de julio de 2016 los aspirantes pertenecientes a la segunda convocatoria presentan el examen de evaluación. • El 14 de julio de 2016 con base en la información enviada por el Consejo Consultivo del ITEI el Congreso del Estado de Jalisco declara desierta la segunda convocatoria y se emite la tercera. • El 17 de julio de 2016 se realiza el examen de evaluación a los aspirantes pertenecientes a la tercera convocatoria. • El 24 de agosto de 2016 se realiza la sesión de entrevistas a los aspirantes que aprobaron el examen y cubrieron los requisitos establecidos en la tercera convocatoria.

**FECHAS
IMPORTANTES**

- **El 25 de agosto** con base en la información remitida por el Consejo Consultivo del ITEI el Congreso del Estado de Jalisco nombra a los dos comisionados ciudadanos del ITEI y sus respectivos suplentes.

Fuente: Página del sistema de transparencia del Congreso del Estado de Jalisco: <http://www.congreso.jalisco.gob.mx/?q=trabajo/infolej> número INFOLEJ: 869

Página del Consejo Consultivo del ITEI: <https://www.itei.org.mx/v4/nosotros/consultivo>

Hallazgos por dimensión de parlamento abierto

Siguiendo con la metodología establecida en torno al análisis de parlamento abierto que ha regido el presente proyecto de investigación, se analiza el proceso de designación de los comisionados ciudadanos del ITEI 2016 a partir de sus cuatro dimensiones: transparencia, participación ciudadana, innovación y uso de nuevas tecnologías y, por último, integridad y responsabilidad parlamentaria.

Transparencia. Dentro del proceso de designación de comisionados ciudadanos del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco tanto el Congreso del Estado de Jalisco, como el Consejo Consultivo del ITEI establecieron compromisos para que la sociedad en general pudiera tener acceso a la información que rodeó este proceso y pudiera estar al tanto de lo ocurrido en cada de las etapas. Al respecto, desde la primera convocatoria emitida por el pleno del Congreso de Jalisco el 12 de mayo de 2016 se estableció que “*todas las etapas del procedimiento de elección se regirán bajo los principios de transparencia, rendición de cuentas e igualdad de género*”¹⁷.

En este punto cabe comentar que el sistema INFOLEJ implementado por el Congreso del Estado de Jalisco, es de gran ayuda, ya que dentro de él se concentra toda la información relativa a los procesos legislativos que se desarrollan en este órgano. En específico, para el proceso de designación de los comisionados del ITEI se encuentran los archivos de cada una de las etapas, desde el primer oficio enviado por el Consejo Consultivo del ITEI informando sobre el próximo término del período de los entonces comisionados ciudadanos, hasta el acuerdo legislativo 653-LXI-16 con fecha del 25 de agosto del 2016 en el cual se pueden consultar las cédulas de votación de cada uno de los diputados con base en las cuales se eligieron a los comisionados ciudadanos; así como las actas de las sesiones de la comisión de Participación Ciudadana, Transparencia y Acceso a la Información

17 Aspectos establecidos en la fracción octava de la 1ª Convocatoria para comisionados ciudadanos del ITEI aprobada por el pleno del Congreso de Jalisco el 12 de mayo de 2018: <http://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/infolej/agendakioskos/documentos/sistemaintegral/estados/59436.pdf>

Pública en las cuales se analizó la información enviada por el Consejo Consultivo del ITEI, así como las tres convocatorias emitidas por el pleno del Congreso de Jalisco.

Dicho sistema desarrollado por el Congreso del Estado de Jalisco para transparentar y facilitar el acceso a los archivos que rodean la actividad parlamentaria es una práctica que debe destacarse, ya que para facilitar el rastreo de todos los archivos relacionados con un proceso, el INFOLEJ otorga un número específico para cada tema tratado (una especie de número de expediente, que para el caso de este proceso de designación es 869) que al introducirlo en el sistema arroja todos los archivos relacionados con dicho tema, lo cual sin duda alguna facilita el acceso y seguimiento a los procesos tratados por este órgano legislativo.

Finalmente, todas las comparecencias de las y los aspirantes a comisionados ante las diputadas y los diputados están disponibles en video, lo que permite conocer las entrevistas realizadas a cada uno los aspirantes, y las intervenciones de los legisladores que participaron del proceso de designación en las comisiones¹⁸.

Participación Ciudadana. En cuanto a la dimensión de participación ciudadana, es claro que el Congreso del Estado de Jalisco otorgó al Consejo Consultivo del ITEI las facultades para intervenir en este rubro. En las designaciones de los comisionados intervinieron tanto los integrantes del mencionado Consejo Consultivo, como diversos especialistas invitados a participar en este proceso de designación. Particularmente para el proceso de evaluación desprendido de la tercera convocatoria también se invitó a participar a diversos titulares de órganos garantes de transparencia en otros estados¹⁹.

18 Video de las entrevistas por parte de diputados del Congreso de Jalisco a los aspirantes a comisionados ciudadanos del ITEI https://www.youtube.com/watch?v=qEUTQMJS_VA

19 Conformación del Consejo Consultivo del ITEI: Dr. Alberto Bayardo Pérez Arce (ITESO), Lic. Fabiola Garibaldi Cortéz (COPARMEX Jalisco), Ing. Francisco Xavier Orendáin de Obeso (Cámara Nacional de Comercio Guadalajara), Mtra. Ana Sofía Torres Menchaca (ITESO), Lic. Daniel Villanueva Munguía (Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco), Mtro. José Rubén Alonso González (Universidad del Valle de Atemajac), Dr. Edmundo Romero Martínez (Universidad Panamericana), Mtro. César Omar Avilés González (Universidad de Guadalajara), Lic. Sandra Nadezhda Martínez Díaz Covarrubias (consejera ciudadana), Mtro. José Bautista Farías (consejero ciudadano), Dr. José Arturo Santa Cruz Díaz Santana (consejero representante de la sociedad civil). En cuanto a las y los especialistas que tuvieron participación en este proceso de designación se encuentran: Graciela Bernal Loaiza y Cristina Romo Gil (ambas del ITESO), Edmundo Hernández Claro (Universidad de Guadalajara), Josefina Isabel Sepúlveda Campos (UNAM), Juan Manuel Barceló Moreno (Universidad Panamericana), Marcela Velazco Valdivia y José Elías García Parra (ambos de la Universidad del Valle de Atemajac) (Bautista, 2016:165). Respecto a los titulares de órganos garantes de transparencia en otros estados, participaron: Rocío Campos Anguiano (comisionada presidenta de Colima), Ángel Eduardo Rosales Ramos (comisionado presidente de Nayarit), Norma Julieta del Río Venegas (comisionada presidenta de Zacatecas), Augusto Chacón Benavides (director de Jalisco ¿Cómo vamos? y Freddy Mariñez Navarro (El Colegio de Jalisco) (Bautista, 2016: 170).



De esta manera, se conformó un grupo nutrido y con representación de diversos sectores sociales, lo que generó una mayor apertura en el proceso y evitó que solamente recayera en el Congreso del Estado de Jalisco.

El aporte concreto de este grupo de especialistas, académicos, servidores públicos y representantes de la sociedad se centró en la elaboración de los exámenes para evaluar a los aspirantes en cada una de las tres convocatorias, así como en la evaluación y aprobación de cada uno de los expedientes presentados.

Por último, cabe señalar que la participación de la ciudadanía no solamente se limitó a las actividades que desarrolló el Consejo Consultivo del ITEI, ya que el Congreso de Jalisco abrió las puertas de este proceso de designación a cualquier persona interesada, a través de los “observadores ciudadanos”, para que pudiera seguir de cerca las etapas del proceso. Incluso estaba permitido asistir a las sesiones tanto del pleno como de la comisión de Participación Ciudadana, Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Innovación y uso de nuevas tecnologías. Tanto el Congreso del Estado de Jalisco como el Consejo Consultivo del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco centraron principalmente sus esfuerzos en el uso de redes sociales, particularmente Facebook y Twitter, complementado con YouTube.

El Congreso del Estado empleó sus cuentas oficiales para difundir información relacionada con este proceso de designación. Tal fue el caso de la publicación de la segunda y tercera convocatorias, que fueron difundidas a través las redes mencionadas. De igual manera, el Consejo Consultivo del ITEI empleó Facebook y Twitter como herramientas para facilitar la difusión de información referente a este proceso. También se utilizó YouTube como un medio para poner a disposición contenidos en video. Tanto las sesiones de la comisión de Participación Ciudadana, Transparencia y Acceso a la Información Pública del Congreso como las del Consejo Consultivo del ITEI, así como la presentación de exámenes y las entrevistas realizadas a los aspirantes, fueron transmitidas en vivo y aún se pueden consultar por este medio.

Es importante concluir, sin embargo, que los esfuerzos del Congreso del Estado y del Consejo Consultivo ITE se centraron en la difusión de información (comunicación unidireccional), dejando a un lado la búsqueda de retroalimentación por parte de la sociedad a través de las nuevas tecnologías.

Integridad y responsabilidad parlamentaria. En cuanto a esta dimensión de parlamento abierto se debe comentar que tanto el Congreso del Estado de Jalisco, como el Consejo Consultivo del ITEI fomentaron esquemas de ética, responsabilidad y rendición de cuentas en torno al proceso de designación de comisionados ciudadanos del ITEI.

En específico el Congreso del Estado de Jalisco y la comisión de Participación Ciudadana, Transparencia y Acceso a la Información Pública se ocuparon por fundamentar y justificar cada una de las acciones que se tomaron en dicho proceso, siendo un tema destacable la generación de cada una de las tres convocatorias emitidas.

El hecho de instaurar al Consejo Consultivo del ITEI como el órgano ciudadano con participación en el proceso de designación es una acción que refleja el compromiso del Congreso de Estado de Jalisco con temas de ética, responsabilidad y rendición de cuentas, ya que al declarar que este órgano legislativo no cuenta con las herramientas para evaluar a los aspirantes en torno a los conocimientos en la materia, se optó por recurrir a un grupo nutrido de especialistas para que fuera el órgano imparcial encargado de las evaluaciones a los aspirantes.

Aspectos centrales del proceso

Cuadro 5. Aspectos destacables del proceso estudiado

FORTALEZAS	ÁREAS DE OPORTUNIDAD
-Facultar al Consejo Consultivo del ITEI como el órgano encargado de evaluar a los aspirantes.	-Emitir convocatorias más claras y detalladas para evitar confusiones en las evaluaciones y controversias entre los aspirantes.
-Difundir las sesiones tanto del pleno como de las comisiones, así como del Consejo Consultivo del ITEI por video.	-Establecer un mecanismo (y uso de la plataforma digital) mediante el cual los integrantes del Congreso conozcan y comparen de forma detallada los expedientes de los aspirantes previo al proceso de designación, ya que en este proceso el pleno solamente votó a partir del filtro realizado por el Consejo Consultivo.
-Sistema INFOLEJ: sin duda alguna la habilitación de este sistema es una fortaleza del Congreso del Estado de Jalisco, ya que por medio de esta plataforma se facilita el acceso a los documentos relacionados con sus actividades.	-Establecer mecanismos de retroalimentación con la sociedad a través de las nuevas tecnologías y no sólo emplearlos para difundir información, se debe permitir que cualquier interesado pueda proveer información o emitir opinión, y que reciba una respuesta de los órganos del Congreso.

– 4.1.2. SEGUNDO CASO: DISCUSIÓN Y APROBACIÓN DE LA LEY DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DEL ESTADO DE JALISCO

CASO	Ley del Sistema Anticorrupción el estado de Jalisco.
FUNCIÓN	Legislativa.
COMISIÓN DICTAMINADORA	Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos presidida por la diputada María del Rocío Corona Nakamura.
FECHAS IMPORTANTES	<ul style="list-style-type: none"> • El 25 de mayo de 2015 se publica en el Diario Oficial de Federación la reforma en materia de combate a la corrupción en el país que da sustento a toda la legislación secundaria. • El 26 de noviembre de 2016 se realiza la primera reforma a la Constitución Política del Estado de Jalisco en materia de combate a la corrupción. • El 18 de julio de 2018 se publican en el Diario Oficial de la Federación las reformas complementarias que dan vida al Sistema Nacional Anticorrupción. • El 15 de octubre de 2016 el gobernador de Jalisco Aristóteles Sandoval emite el acuerdo por medio del cual se crea la Comisión Interinstitucional del Sistema Nacional Anticorrupción del Estado de Jalisco. • El 22 de mayo de 2017 el Congreso del Estado de Jalisco recibe la iniciativa de reforma de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco y se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos. • El 18 de julio de 2017 se presenta ante el pleno el dictamen de la comisión el cual se aprobó con 35 votos a favor.

Fuente: <http://www.congresojal.gob.mx/?q=trabajo/infolej> número INFOLEJ: 3650

Hallazgos por dimensión de parlamento abierto

Transparencia. Todos los documentos que giraron en torno a las actividades de este proceso legislativo estuvieron disponibles para la ciudadanía en general. En el caso específico de las sesiones tanto del pleno del Congreso del estado de Jalisco como de las comisiones, todas fueron abiertas al público siguiendo lo establecido en el artículo 115 de la Ley Orgánica del Congreso del estado de Jalisco. Además, toda la documentación que formó parte de este proceso de reforma estuvo (y está) disponible a través del sistema INFOLEJ, en el cual se pueden consultar de manera libre y gratuita todos los archivos relacionados a la implementación del sistema local anticorrupción en el estado²⁰.

²⁰ Documentación disponible en el sistema INFOLEJ con el folio 3650 en torno a la aprobación del sistema local anticorrupción de Jalisco: <http://www.congresojal.gob.mx/?q=trabajo/infolej>

Por otro lado, es importante comentar que todas las actividades desarrolladas por la Comisión Interinstitucional para la implementación del Sistema Anticorrupción de Jalisco se difundieron a través de una página de internet independiente a la del Congreso del Estado, habilitada específicamente para dar a conocer a la ciudadanía los trabajos de dicha comisión, así como los avances y actividades desarrolladas en torno al proceso de implementación.

Participación ciudadana. Se trata de la dimensión de parlamento abierto con mayor desarrollo dentro de la implementación del Sistema Estatal Anticorrupción en Jalisco. La decisión del entonces gobernador del estado, Aristóteles Sandoval, establecida en el acuerdo DIGELAG ACU 047/2016 centrada en la creación de la Comisión Interinstitucional para la implementación del Sistema Anticorrupción de Jalisco, fue sin duda alguna un parteaguas en el proceso, ya que a partir de dicha comisión se logró dar cabida a prácticamente todos los sectores de la sociedad en el proceso de toma de decisiones.

El papel de la Comisión Interinstitucional resultó de la mayor relevancia. Su trabajo no solamente se limitó en realizar una revisión exhaustiva de las políticas públicas en materia anticorrupción sino que, a partir de las mesas de trabajo que se generaron, esta Comisión realizó propuestas puntuales en torno a los siguientes temas: fiscalización superior, justicia administrativa y régimen de responsabilidades administrativas y órganos internos de control²¹. La creación de la Comisión resultó ser un ejercicio innovador que demuestra la posibilidad de llegar a la anhelada democracia participativa, en donde los procesos de toma de decisiones sean abiertos a diferentes actores, tanto gubernamentales, como de la sociedad civil.

Por último, resulta necesario destacar la apertura del mismo Congreso del estado en torno a este proceso legislativo. De inicio, por ser impulsor y parte fundamental de la Comisión Interinstitucional para la Implementación del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco, pero sobre todo, por darle mayor peso específico al trabajo generado por esta Comisión, reflejando sus acuerdos en el dictamen y posteriormente en la ley aprobada.

Innovación y uso de nuevas tecnologías. Las legisladoras y los legisladores, así como las y los servidores públicos del estado de Jalisco, han impulsado un avance relevante para facilitar el seguimiento de este proceso por parte de la ciudadanía. Lo lograron principalmente a través de la creación de una página

21 Los aportes detallados de la Comisión Interinstitucional se pueden encontrar en la página 87 del dictamen emitido por la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos del Congreso del estado de Jalisco, disponible en: <http://congresoweb.congresoajal.gob.mx/infolej/agendakioskos/documentos/sistemaintegral/estados/73960.pdf>

web específica para la Comisión Interinstitucional para la implementación del Sistema Anticorrupción de Jalisco (<https://cisaej.jalisco.gob.mx/>), en la cual se pueden encontrar imágenes, archivos y videos relacionados con las actividades desarrolladas por dicha Comisión. Aunado a ello, cabe comentar que los videos de las sesiones están disponibles en el canal de YouTube del congreso local, dando otra muestra de la innovación en el uso de nuevas tecnologías, sobre todo para fortalecer la transparencia y facilitar el acceso a la información.

Integridad y responsabilidad parlamentaria. Se debe destacar el grado de apertura brindado al proceso por parte del gobernador del Estado de Jalisco y del propio Congreso estatal. El hecho de incorporar una Comisión Interinstitucional específica para dar seguimiento a la implementación del sistema local anticorrupción es un aspecto que en sí mismo habla de la responsabilidad con la que tanto el poder ejecutivo como el legislativo del estado manejaron el tema del combate a la anticorrupción en la entidad.

Aunado a ello cabe comentar que el dictamen de la Ley del Sistema Anticorrupción del estado de Jalisco, aprobado el 18 de julio de 2017, contenía una reseña de todas las actividades desarrolladas en torno a este proceso, así como la justificación del andamiaje normativo que regularía el sistema anticorrupción del estado de Jalisco.

Aspectos centrales del proceso

Cuadro 6. Aspectos destacables del proceso estudiado

FORTALEZAS	ÁREAS DE OPORTUNIDAD
Creación de la Comisión Interinstitucional para la implementación del Sistema Anticorrupción de Jalisco.	Fomentar más la discusión de las iniciativas y dictámenes dentro del Congreso y no evadir el artículo 148 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo relativo a la sesión de espacio que debe existir entre las lecturas de los dictámenes. Las lecturas de dictámenes permiten socializar la información y da oportunidad a que otros actores interesados participen antes de la decisión final del Congreso.
La participación de los tres poderes del Estado de Jalisco en dicha comisión.	Fomentar mecanismos de retroalimentación a través de los medios tecnológicos, en este punto se debe considerar que las nuevas tecnologías no solamente sirven para difundir información sino que pueden ser empleadas para recibir comentarios, opiniones, información de otras fuentes y así generar diálogo asertivo con los ciudadanos.

Intervención activa de empresarios, académicos, organizaciones civiles, universidades y ciudadanía en general en el proceso.	
Habilitación de la página web de la comisión interinstitucional en donde se encontraba toda la información relacionada con el proceso (imágenes, documentos, vídeos de las sesiones).	
Concentración de todos los archivos relacionados con este proceso en el sistema INFOLEJ del Congreso del Estado de Jalisco.	

4.2. EXPERIENCIAS DE PARLAMENTO ABIERTO EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN

Se visitó el Estado de Nuevo León los días 5, 6, 7 y 8 de noviembre de 2018. Allí se realizaron entrevistas con diputadas y diputados, así como con funcionarias y funcionarios del Congreso del Estado, y se aplicaron cédulas de autoevaluación.

Resulta importante comprender el contexto político del estado y los avances registrados en materia de parlamento abierto. En las elecciones para gobernador de 2015 resultó electo Jaime Rodríguez Calderón quien se postuló como candidato independiente, es decir, sin contar con el apoyo formal de un partido político, una figura incorporada en la legislación electoral con la reforma en la materia que tuvo lugar en 2013-2014. Durante el mismo proceso electoral estatal se renovó por completo la integración del Congreso del Estado, dando forma a la LXXIV Legislatura, en la cual el Partido Acción Nacional (PAN) alcanzó el 45% de los escaños y el Partido Revolucionario Institucional (PRI) el 38% (cuadro 7), y los otros cuatro partidos que alcanzaron representación en el Congreso se repartieron el 17% restante.

Cuadro 7.
Composición partidaria de las tres últimas legislaturas del Congreso de Nuevo León.

GRUPO PARLAMENTARIO	LXXIII LEGISLATURA (2012-2015)		LXXIV LEGISLATURA (2015-2018)		LXXV LEGISLATURA (2018-2021)	
	ESCAÑOS	%	ESCAÑOS	%	ESCAÑOS	%
PAN	20	47.6	19	45.24	15	35.7
PRI	15	35.7	16	38.1	8	19.1
MORENA	--	--	--	--	8	19.1
PT	2	4.8	1	2.38	4	9.5
PMC	--	--	3	7.14	4	9.5
PES	--	--	--	--	1	2.4
PVEM	--	--	2	4.76	1	2.4
PNA	3	7.1	1	2.38	1	2.4
PRD	2	4.8	--	--	--	--
TOTAL	42	100	42	100	42	100

Fuente: Elaboración propia con datos de la página del Congreso del Estado de Nuevo León y de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León. Nota: Las integraciones expuestas corresponden al inicio de cada legislatura, aunque pueden haber sufrido cambios durante los tres años de su desarrollo. PAN: Partido Acción Nacional; PRI: Partido Revolucionario Institucional; PT: Partido del Trabajo; PMC: Partido Movimiento Ciudadano; PES: Partido Encuentro Social; PVEM: Partido Verde Ecologista de México; PNA: Partido Nueva Alianza; PRD: Partido de la Revolución Democrática.

De esta manera, se había producido un importante cambio en el poder ejecutivo, pero los resortes del poder legislativo continuaban en manos de los partidos que tradicionalmente habían gobernado en la entidad, en un claro escenario de gobierno dividido, o gobierno sin mayoría. Un escenario similar se produjo con la renovación del Congreso en 2018 (LXXV Legislatura), aunque el PAN y el PRI perdieron escaños, y Morena obtuvo mayor presencia, además de aumentar el número de partidos con representación legislativa, en una coyuntura marcada por la elección nacional (cuadro 7).

Las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo constituyeron, desde el inicio del sexenio de Rodríguez Calderón, un gran interrogante sobre la dinámica que tendrían. Por un lado, un gobernador prácticamente sin respaldo en el Congreso, que debería negociar cada iniciativa de su interés y construir consensos o coaliciones de mane-

ra coyuntural o temática y, por otro lado, un legislativo controlado por los partidos tradicionales, que podrían impulsar su agenda o dificultar la del propio gobernador. Esta situación se modificó parcialmente con la elección de 2018, pero el gobernador se mantenía en una posición de cierta debilidad al no contar con un grupo parlamentario abiertamente identificado con él. En este contexto se desarrollan los casos que serán abordados sobre prácticas de parlamento abierto en el estado de Nuevo León.

Los dos casos seleccionados, y que serán descritos con mayor detalle en esta sección, son: 1) el funcionamiento del Sistema Estatal Anticorrupción, centrándose particularmente en su proceso de conformación a partir de designaciones de funcionarios; y 2) la aprobación de la Ley de Participación Ciudadana del estado. Los casos serán abordados a continuación, en el orden en que fueron mencionados.

– 4.2.1. PRIMER CASO: CONFORMACIÓN DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN

CASO	Designaciones de funcionarios titulares y de ciudadanos integrantes de órganos del Sistema Estatal Anticorrupción (LXXIV Legislatura).
FUNCIÓN	Administrativa.
COMISIÓN/ÁREA ENCARGADA	Comité de Selección del Sistema Estatal Anticorrupción de Nuevo León (SEANL).
ASPECTOS RELEVANTES	<p>La creación del SEA inicia con reformas a la constitución del Estado y la aprobación tanto de leyes específicas, como la Ley del SEANL, como de modificaciones al marco legal existente.</p> <p>Desde la discusión de los proyectos e iniciativas de ley se valoró la participación ciudadana, mediante la realización de mesas de trabajo con miras a enriquecer el marco normativo del SEANL.</p> <p>Derivado de la experiencia nacional y de las mesas de trabajo que promovieron la deliberación pública del tema, se incluyeron espacios institucionalizados de participación ciudadana en el funcionamiento del SEA (tanto en las designaciones de funcionarios como en la estructura del mismo Sistema).</p> <p>Implicó la designación de los titulares de la Fiscalía General, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales, y el Magistrado de la Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado.</p>

ASPECTOS RELEVANTES	<p>Además de la participación ciudadana, la transparencia y el uso de tecnologías se destacan en este caso, aunque también se encuentran algunos déficits y áreas de oportunidad.</p> <p>Tres de las dimensiones del parlamento abierto están involucradas en este caso, y con un balance mayormente positivo.</p>
----------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Hallazgos por dimensión de parlamento abierto

Transparencia. Se aprecia un nivel importante de cumplimiento de las obligaciones de ley. Las reformas a la constitución y las leyes creadas *ad hoc* pueden encontrarse con facilidad, así como la gran mayoría de las decisiones tomadas tanto en el marco de la Comisión Anticorrupción como del Comité de Selección (CS), en las distintas etapas de los procesos de designación de los titulares de la Fiscalía General, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales, al igual que en el caso del Magistrado de la Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado.

El cumplimiento de los principios de transparencia y máxima publicidad se facilitó con la creación de un micro sitio para dar seguimiento puntual a todo lo relativo con la puesta en marcha del SEANL, que permitió simplificar las rutas de acceso a la información. Allí se pueden encontrar los listados completos de las y los postulantes a cada uno de los cargos, si cumplieron o no con los requisitos y documentos solicitados, y cuál fue la institución que respaldó su postulación (en casi todos los casos), además de lo previamente mencionado. También puede accederse a cada uno de los acuerdos tomados por el Comité de Selección, y a los dictámenes de la Comisión Anticorrupción que los avalaron para llegar al Pleno. Otro de los mecanismos que abonó a la transparencia fueron las transmisiones en vivo de las sesiones de comisión, así como de las entrevistas realizadas por el CS a cada uno de los postulantes a ocupar los cargos mencionados. Éstas podían seguirse por el canal de YouTube, o incluso desde la misma página de internet del Congreso del Estado y, en la mayoría de los casos, fueron grabadas y están disponibles para su revisión.

Sin embargo, ciertos déficits de transparencia fueron señalados por distintas organizaciones y colectivos de la sociedad civil. Existen faltantes de información respecto a la selección de los integrantes del Grupo Ciudadano de Acompañamiento (GCA), los criterios por los cuales el CS designó a los miembros del Comité de Participación Ciudadana (CPC) del SEA no fueron especificados y no se conocieron los resultados de los exámenes aplicados a los aspirantes, por lo

que no es clara la fundamentación que se realiza sobre la elección de ciertos perfiles por sobre otros²². Por otro lado, en el micro sitio no están incluidas todas las entrevistas realizadas para la elección de los integrantes del CPC. Tampoco es posible conocer qué personas, instituciones u organizaciones respaldaron la postulación de los integrantes del CPC del SEA.

Participación ciudadana. Debe destacarse que la participación ciudadana en el proceso fue amplia, desde momentos previos a la aprobación de las reformas constitucionales y la creación y modificación de distintas leyes para configurar el SEA. Se realizaron diversos foros y mesas de trabajo de las que participaron distintas organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y de investigación, asociaciones empresariales y profesionales, entre otras. Además, diversas reuniones de comisión fueron públicas, abiertas a la asistencia (más no a la participación) de las ciudadanas y los ciudadanos interesados, principalmente cuando sesionaba la Comisión Anticorrupción.

Aun cuando las reuniones fueran abiertas o públicas, los invitados no siempre tenían la posibilidad de participar en la discusión que se daba en las comisiones, limitando la participación a la función de espectador. No obstante, la sola observación cumplió una importante función, permitiendo ejercer cierta presión social para que se avanzara en la agenda legislativa²³.

Tomando como referencia la legislación federal, el marco normativo estatal contempló la creación de distintas instancias de participación ciudadana: el Grupo Ciudadano de Acompañamiento, que trabajó de la mano con la Comisión Anticorrupción para elegir a los integrantes del Comité de Selección; el propio Comité de Selección, que tuvo participación en los procesos de elección del Fiscal General del Estado, el Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción y el Fiscal Especializado en Delitos Electorales, así como el Magistrado en materia de Responsabilidades Administrativas, y que fue responsable de elegir a los integrantes del Comité de Participación Ciudadana (CPC) del SEA; y, finalmente, el mencionado CPC, que tiene una influencia importante en el Comité Coordinador (la presidencia) y un papel central en la vinculación con la sociedad civil.

22 “Analizan oportunidades del SEA a dos años de su creación”, Consejo Cívico, 16 de enero de 2019. Disponible en <https://consejocivico.org.mx/noticias/2019/01/16/analizan-opportunidades-del-sea-a-dos-anos-de-su-creacion/> (consultado el 19 de enero de 2019).

23 Entrevista realizada a ex integrante de Alianza Cívica Nuevo León A.C. el 6 de noviembre de 2018, en las instalaciones de dicha organización.

Más allá de lo dicho, desde la sociedad civil surgieron diversas críticas al funcionamiento de las instancias ciudadanas, particularmente del CS, así como señalamientos sobre la falta de claridad en los procesos de selección, tanto de los ciudadanos que integraron las instancias de participación como de los titulares de las Fiscalías y la Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas. Incluso se produjo una renuncia en el seno del CS y en ningún momento se reemplazó a esa persona, registrándola como ausente en las sesiones y en las decisiones, lo que generó fuertes críticas de simulación.

Uso de nuevas tecnologías y plataformas digitales. La mayor herramienta de transparencia estuvo sustentada en el uso de plataformas digitales: la creación de un micro sitio en el portal de internet del Congreso del Estado para dar seguimiento al proceso de conformación de las distintas instancias ciudadanas establecidas en la constitución y la LSEANL, y a la designación de los funcionarios clave para el funcionamiento del propio Sistema. La creación del micro sitio fue producto de un arduo trabajo de la sociedad civil para exigir mayor transparencia en las actividades del Congreso. Incluso se aprecia un esfuerzo en materia de datos abiertos, al poner a disposición una gran mayoría de los documentos en formato Word, además del tradicional pdf. También debe resaltarse la importancia de YouTube como plataforma para poner a disposición todas las entrevistas realizadas a las y los aspirantes a Fiscal y Magistrado.

Debe mencionarse que la cuenta de Twitter @CongesoNL resultó ser una herramienta útil para difundir la información generada en torno al SEA, en las distintas etapas que atravesó la puesta en funcionamiento del Sistema. Sin embargo, se trata de una comunicación unidireccional, sólo para informar a los ciudadanos, pero no se registran interacciones de ningún tipo en los de por sí escasos comentarios realizados a los *tweets* de la cuenta.

Integridad y responsabilidad parlamentarias. El caso no presenta, en principio, problemas de integridad de las legisladoras y los legisladores, aunque sí deben señalarse algunas cuestiones referentes a su responsabilidad en el ejercicio del encargo que la ciudadanía les otorgó. También resulta pertinente comentar cuestiones relativas a la integridad y responsabilidad de los ciudadanos que integraron el GCA y el CS del SEA, y los que integran actualmente el CPC del SEA. Es importante recordar que el GCA participó del proceso de selección de los integrantes del CS, quienes a su vez fueron responsables de la elección de los miembros del CPC (además de participar del proceso de selección de las Fiscalías y la Magistratura de la Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas). En ese sentido, se presentaron algunos posibles conflictos de interés, denunciados oportunamente por organizaciones de la sociedad civil, sobre

los cuales no hubo comentarios y que no fueron atendidos en ningún momento. Por ejemplo, al menos uno de los aspirantes a integrar el CPC formó parte del GCA, por lo que podría existir alguna situación de conflicto de intereses²⁴.

Además, se presentaron deficiencias en la justificación de las designaciones tanto de los integrantes de comités ciudadanos como de quienes fueron elegidos para ocupar la Fiscalía General del Estado, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales y la Magistratura de la Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa (TJA) del Estado. Debe considerarse que el mismo CS exhortó a las y los legisladores a tomar las decisiones de designación de los titulares de las dependencias parte del SEA con mucha responsabilidad, tomando siempre en consideración que se tratara de perfiles que aseguraran la independencia y autonomía, en el ejercicio de las funciones que les serían encargadas, vinculadas con la procuración y la impartición de justicia. Sin embargo, y mencionando solo un ejemplo, quien fue designado Magistrado fungía, hasta iniciado el proceso, como Oficial Mayor del H. Congreso del Estado de Nuevo León y fue, de los 36 aspirantes, el único que trabajaba en el Congreso. Se han señalado otras irregularidades y se ha denunciado opacidad en la designación de otros funcionarios del SEANL, pero que se dieron fuera del ámbito legislativo, como fue el caso del Secretario Técnico del Comité Coordinador²⁵.

Aspectos centrales del proceso

Cuadro 8. Aspectos destacables del proceso estudiado

FORTALEZAS DEL PROCEDIMIENTO	ÁREAS DE OPORTUNIDAD DE MEJORA
Apertura institucionalizada a la participación ciudadana.	Que la apertura a la participación esté formalmente incluida en el marco normativo no asegura que sea incorporada con capacidad de incidir en las decisiones.

24 “Comité de Participación Ciudadana SE Anticorrupción NL”, Blog Redes Quinto Poder IDEA, 18 de julio de 2018, disponible en <https://redesquintopoder.org/blog/cpc-seanl/> (consultado el 19 de enero de 2019).

25 “Por “opaco”, OSC de NL rechazan nombramiento en el Sistema Estatal Anticorrupción”, Proceso, 2 de octubre de 2018, disponible en <https://www.proceso.com.mx/553507/por-opaco-osc-dnl-rechazan-nombramiento-en-el-sistema-estatal-anticorrupcion> (consultado el 19 de enero de 2019).

FORTALEZAS DEL PROCEDIMIENTO	ÁREAS DE OPORTUNIDAD DE MEJORA
Mecanismos de participación efectiva, como mesas de trabajo, durante etapa de discusión de iniciativa.	Considerar más seriamente el desarrollo de mesas de trabajo, ya que se debe ir más allá de cumplir formalmente con el compromiso de realizar consultas. Es decir, se debe evitar la simulación, y aprovechar la utilidad que tienen las consultas para el trabajo parlamentario.
Hay avances en prácticas de uso y generación de datos abiertos.	
Aplicación de principios de transparencia y, en algunos casos, de máxima publicidad a los documentos creados en comisión o comité.	Equiparar los estándares de transparencia y máxima publicidad para todo el proceso de forma similar, no aplicarlo de manera selectiva.
Uso de tecnologías de la información y plataformas digitales para dar transparencia al procedimiento. El micrositio del SEA, o el uso de YouTube para difundir las entrevistas realizadas.	No todas las entrevistas estaban a disposición en el micrositio. Por ejemplo, no se pudo acceder a ninguna de las entrevistas realizadas a los aspirantes a integrar el CPC. Una vez concluido un proceso parlamentario debe quedar el registro histórico documental y de video en el portal del congreso.
Mayor peso de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones, principalmente a través del Comité de Selección y el Comité de Participación Ciudadana del SEANL.	El CS, que participó durante todo el proceso, no tiene mayor peso en las decisiones sobre quiénes ocuparán la titularidad de las distintas dependencias del SEA. Sólo confirma cumplimiento de requisitos y plazos. Sería deseable contar con una opinión externa debidamente fundada, aunque el responsable de las decisiones sea el Congreso.
	Ampliar las posibilidades de participación de la ciudadanía en las sesiones de comisión, tanto de manera presencial como a través del uso de las tecnologías de la información. Y en su caso, no basta con escuchar a los ciudadanos, sino que es necesaria la interacción y la justificación de las decisiones.

— 4.2.2. SEGUNDO CASO: DISCUSIÓN Y APROBACIÓN DE LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN

CASO	Aprobación de la Ley de Participación Ciudadana en la LXXIV Legislatura del Congreso de Nuevo León.
FUNCIÓN	Legislativa Congreso Estatal.
COMISIONES DICTAMINADORAS	Comisiones Unidas de Legislación y Puntos Constitucionales; y de Gobernación y Régimen Interno de los Poderes.
ASPECTOS RELEVANTES	<p>La Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Nuevo León se deriva de dos iniciativas ciudadanas de Ley presentadas por organizaciones de la sociedad civil, la primera se presenta el 7 de octubre de 2015 por la asociación Alianza Cívica Nuevo León A.C.</p> <p>El 9 de noviembre de 2015 se presenta segunda iniciativa ciudadana por parte de la organización creando Espacios A.C. Dichas iniciativas activaron el proceso legislativo y fueron dictaminadas el 16 de diciembre de 2015 por las Comisiones Unidas de Legislación y Puntos Constitucionales; y de Gobernación y Régimen Interno de los Poderes. El dictamen que contenía el Proyecto de decreto de Ley de Participación Ciudadana fue aprobado por unanimidad en comisiones unidas. El 18 de diciembre de 2015 fue aprobada por el Pleno en sesión extraordinaria. Durante el proceso de dictaminación se realizaron mesas de trabajo.</p> <p>El 15 de enero de 2016, el Gobernador de Nuevo León vetó la Ley de Participación Ciudadana y regresó el proyecto al Congreso del Estado con observaciones. El 19 de abril de 2016 el Congreso superó el veto del gobernador y votó por unanimidad la Ley de Participación Ciudadana. Finalmente, el 13 de mayo de 2016 se promulgó la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Nuevo León.</p>

Hallazgos por dimensión de Parlamento abierto

Transparencia. En el caso de la aprobación de la Ley de Participación Ciudadana (LPC) de Nuevo León destaca que, a pesar de que el Congreso no cuenta con una Gaceta Parlamentaria, sí existe una elevada disponibilidad de información sobre las actividades legislativas. A través del sitio web del Congreso de Nuevo León, particularmente en las secciones llamadas “Trabajo legislativo” y “Sala de Prensa”.

Con relación a la aprobación de la Ley de Participación Ciudadana, es posible acceder a información específica sobre la tramitación parlamentaria de la ley, en el acta de las comisiones y de la sesión se pueden ver las listas de asistencias de los

legisladores a las sesiones donde se discutió el tema, se puede observar el sentido de la votación de cada diputado respecto al dictamen, tanto en Comisiones como en el Pleno. Por otro lado, también se tiene acceso a las iniciativas de ley que fueron discutidas para la dictaminación del proyecto legislativo y al diario de los debates donde fue debatida y aprobada la iniciativa de ley. En el diario de los debates también se pueden consultar en su totalidad los dictámenes presentados, las participaciones de los legisladores y oradores, así como el proceso de aprobación. Finalmente, se cuenta con la información sobre las votaciones en sesiones y en comisiones.

Se presenta un área de oportunidad en la información específica sobre los legisladores, ya que en los dictámenes, actas de comisiones y sesiones y diarios de debates no se observa el grupo parlamentario al que pertenece cada diputado. Es claro que esta información está disponible en la sección “Diputados”, en la pestaña “Organización” del sitio web del Congreso, pero incluirla en los dictámenes mejoraría la accesibilidad. Respecto al análisis de la información histórica disponible, cabe destacar que el sitio del Congreso no presenta, hasta la fecha de la redacción de este informe, la conformación de la LXXIV Legislatura, aunque sí muestra la integración de las LXXIII, LXXII y LXXI Legislaturas, además de la actual (LXXV Legislatura), por lo que debería agregarse la información faltante.

Por lo que atañe a la transmisión en vivo de las sesiones, el Congreso de Nuevo León lo hace tanto con las sesiones del Pleno como de las Comisiones. Si consideramos que existe un canal de YouTube del H. Congreso de Nuevo León desde el 18 de octubre de 2010²⁶, podemos asumir que las sesiones que derivaron en la aprobación de la Ley de Participación Ciudadana también pudieron haber sido transmitidas en vivo aunque no hay información oficial al respecto. No es posible encontrar algún registro de transmisión en vivo de la actividad parlamentaria²⁷, y no existen videos sobre el tema en ninguna de los dos canales del Congreso en YouTube, por lo que no hay acceso para ver las sesiones de discusión y aprobación de la LPC en video.

Cabe señalar que la LXXIV Legislatura en sus primeros años no contaba con un sistema o medio para compartir su información en video, sin embargo, en su último año y en la actual LXXV Legislatura se muestra una mejoría considerable, ya que el Congreso de Nuevo León ahora cuenta con un canal en YouTube donde se transmiten en vivo las sesiones del Congreso y se almace-

26 Según información del Canal Oficial del H. Congreso del Estado de Nuevo León en YouTube, recuperado de <https://www.youtube.com/user/webhcnl/about> (consultado el 19 de enero de 2019).

27 En el canal de YouTube del Congreso de Nuevo León, el video más antiguo data del 16 de febrero de 2017, en el canal que da seguimiento al trabajo de las Comisiones el video más antiguo está fechado el 30 de agosto de 2018.

nan los videos de cada sesión²⁸. En complemento, también se tiene otro canal de YouTube que de manera específica da cobertura al trabajo en Comisiones del Congreso, donde también hay una transmisión en vivo de cada reunión de trabajo de los legisladores²⁹. Con estas acciones se fortalecen los mecanismos de Parlamento Abierto, por lo que pueden destacarse como buenas prácticas.

Es importante mencionar que, más allá de las transmisiones en vivo o la posibilidad de acceder a los videos de las sesiones con posterioridad, distintas diputadas y diputados difundieron en sus redes sociales las sesiones en las que se discutió y aprobó la LPC, y también lo hizo el propio Congreso a través de su cuenta oficial de Twitter.

Participación ciudadana. Es una de las dimensiones con mayor peso y relevancia en la aprobación de la LPC del estado. Primero, porque el procedimiento legislativo se activó con la presentación de una iniciativa ciudadana de ley, que fue la base para la dictaminación, deliberación y construcción del proyecto legislativo. Dicha cuestión se vio reforzada por la inclusión de una segunda iniciativa ciudadana de ley que se anexó al expediente del dictamen y donde se recuperaron en su totalidad los argumentos mostrados en la exposición de motivos. Esto no puede entenderse a cabalidad sin exponer que desde 2004 se habían presentado distintas iniciativas relativas a la participación ciudadana, aunque en ningún momento habían logrado alcanzar los votos necesarios para ser aprobadas.

Más allá del poco éxito logrado con anterioridad, es un tema que estaba posicionado claramente en la agenda de trabajo de la sociedad civil del estado desde muchos años atrás, aunque recién a partir de 2013 encontró los mecanismos para lograr mayor influencia en el Congreso. Fue finalmente durante la LXXIV Legislatura cuando confluyeron distintos factores para que pudiera lograrse su aprobación.

Aunado a las iniciativas de ley que fueron las dictaminadas por el Congreso de Nuevo León, también destaca la inclusión de opiniones de académicos y organizaciones de la sociedad civil en la exposición de motivos de los dictámenes. Adicionalmente, en la segunda dictaminación, luego de producido el veto por parte del gobernador y analizadas sus observaciones, las Comisiones Unidas de Legislación, de Puntos Constitucionales, de Gobernación y Organización Interna de los poderes llevaron a cabo tres mesas de trabajo con presencia de ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, representantes del Ejecutivo del estado e

28 El canal de donde se transmiten las Sesiones en vivo del H. Congreso del Estado de N.L., distinto al anterior, puede verse en https://www.youtube.com/channel/UCilaIVnQ5M_4xUISqG8WN9Q/about (consultado el 19 de enero de 2019).

29 El canal donde se transmiten y almacenan las sesiones del Congreso se puede consultar en: <https://www.youtube.com/channel/UChoyDbig-OHIFyftUeq24Q/featured>



instituciones educativas. De esta manera, puede apreciarse que la realización de mesas de trabajo que impulsaran ejercicios públicos de deliberación en torno al tema han sido una constante por más de 10 años en el estado, hasta que la iniciativa fue aprobada finalmente con el apoyo central del grupo legislativo del partido Movimiento Ciudadano.

Uso de tecnologías y plataformas digitales. El sitio web del Congreso del Estado de Nuevo León presenta buena cantidad de información y es muy amigable para la búsqueda, lo que redundará en una muy buena accesibilidad. En su apartado de “Trabajo legislativo” se puede acceder a las iniciativas de grupos parlamentarios, independientes, diputados sin partido y ciudadanos, también se puede consultar la información referente a las actas de sesiones y de comisiones, al diario de los debates, los dictámenes, las listas de asistencias y votaciones en sesiones y comisiones, así como el orden del día y la agenda legislativa. Lo anterior contribuye no solamente al uso de tecnologías, sino también a la transparencia.

En cada apartado, la búsqueda de temas resulta fácil de realizar debido a que existe la opción de buscar mediante palabras claves, el número de expediente, la fecha, el tipo de contenido o asunto que se está tratando. Una buena práctica es que cada iniciativa que se presente se le asigne un número de expediente y en un mismo micrositio se le puede dar continuidad, ya que en cada iniciativa y dictamen se presenta la información del estado en que se encuentran (Resuelto, Aprobado, Rechazado o en estudio, por ejemplo).

Con relación al uso de datos abiertos, en el caso de la Ley de Participación Ciudadana ninguno de los documentos se encuentra en formato de datos abiertos. Esta situación cambió a partir de la segunda mitad del año 2016, y actualmente es posible encontrar los documentos en formato Word, cuando se trata de archivos de texto, y en formato Excel cuando se trata, por ejemplo, de registros de votaciones.

En cuanto al uso de redes sociales en la aprobación de La Ley de Participación Ciudadana, destaca que en algunos momentos del proceso legislativo las páginas institucionales del Congreso en Facebook y Twitter dieron información sobre el tema, como por ejemplo en el momento de la aprobación de la Ley. Por otro lado, varios de los legisladores compartieron información en sus cuentas de redes sociales, tanto de la discusión en comisiones, como de sus participaciones en el pleno. Sin embargo, ninguno de ellos, realizó publicaciones con la intención de generar interacción entre los usuarios de redes sociales, sino que limitaron a los contactos unidireccionales.

Integridad y responsabilidad parlamentarias. En el Reglamento para el Gobierno Interior del Estado de Nuevo León existe una disposición que establece la obligación del legislador de excusarse de participar en procesos legislativos en los que tenga un potencial conflicto de interés. Particularmente el artículo 45 menciona: “Cuando algún miembro de cualquiera de las Comisiones tuviere interés en el asunto que le haya sido turnado para su estudio, se excusará y la Asamblea designará a la persona que deba sustituirlo para ese asunto, excepción hecha en aquellos casos en que la comisión conozca de un proyecto o iniciativa suscrito mediante Acuerdo Legislativo por unanimidad” (Reglamento para Gobierno Interior del Estado de Nuevo León, 1992). No obstante se desconocen casos documentados y justificados en los que legisladores(as) se hayan excusado por tal motivo.

A modo de resumen, podemos concluir que lo novedoso de la aprobación de la Ley de Participación Ciudadana es la importancia que tuvo la incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso legislativo. Aunque llevó más de 10 años alcanzar la voluntad política necesaria, es importante destacar la responsabilidad de las y los legisladores respecto a esta temática, ya que incluso superó un veto por parte del gobernador del estado. Los compromisos asumidos con las organizaciones impulsoras del proyecto por parte de ciertos grupos parlamentarios permitieron llevar a buen puerto la iniciativa, superando momentos adversos.

Aspectos centrales del proceso

Cuadro 9

Aspectos destacables del proceso estudiado

BUENAS PRÁCTICAS	ÁREAS DE OPORTUNIDAD
<ul style="list-style-type: none"> -Consideración e inclusión de iniciativas ciudadanas de ley al proceso legislativo. -Disponibilidad de información legislativa sobre el proceso de aprobación de la Ley de Participación Ciudadana. - Realización de mesas de trabajo con actores sociales en el proceso de dictaminación hecho por las comisiones. 	<ul style="list-style-type: none"> - No todos los dictámenes se encuentran en la Plataforma, en el caso de los dos dictámenes de la Ley de Participación Ciudadana se encontraron en el Diario de los Debates y no en la sección donde se supone que se albergan todos los dictámenes. Por lo que se recomienda supervisar y monitorear la disponibilidad de los documentos legislativos.

BUENAS PRÁCTICAS	ÁREAS DE OPORTUNIDAD
<p>-Plataforma Web del Congreso con un sistema práctico y amigable que facilita la búsqueda de información y documentos legislativos. Se cuenta con una pestaña denominada trabajo legislativo, en ella está la información sobre las Actas, el diario de los debates, dictámenes, listas de asistencias, orden del día, calendario y votaciones.</p> <p>En cada uno de los apartados se puede realizar la búsqueda mediante palabras clave y la información esta sistematizada por número de expediente, fecha y asunto.</p> <p>-Plataforma que establece el status de cada iniciativa y dictamen presentado, se muestra información sobre si la ley se encuentra en estudio, si ya fue resuelta, si fue aprobada o en su caso rechazada.</p> <p>-Buen manejo del uso de datos, ya que a toda iniciativa sea ciudadana o de los grupos parlamentarios se le asigna un número de expediente con el que se le puede dar seguimiento.</p> <p>-Disponibilidad de información histórica de las últimas legislaturas.</p> <p>-Disposición que establece que los legisladores deben excusarse de la discusión en temas donde tengan un potencial conflicto de interés.</p> <p>-Buenas prácticas que, aunque no aplican en el caso de la Aprobación de la Ley de Participación Ciudadana, en la actualidad se han superado los rezagos y hoy se presentan buenas prácticas.</p> <p>-Disponibilidad de información en el sitio web del Congreso en formato de datos abiertos.</p> <p>-Disponibilidad de vídeos y transmisión en vivo de las sesiones del Congreso, se cuenta con un canal de YouTube que transmite las sesiones en pleno y otro que le da seguimiento al trabajo en Comisiones.</p>	<p>- Es deseable contar con un órgano informativo que concentre la información que forma parte del expediente de las sesiones futuras y en curso, como la Gaceta Parlamentaria funciona en otras legislaturas.</p> <p>- Los documentos legislativos, como el registro de votaciones en Sesiones y Comisiones, así como la información de las actas, no señalan la información completa del legislador, ya que no incluyen la información del grupo parlamentario al que pertenece cada diputado.</p> <p>- Propiciar la discusión amplia para la aprobación de un reglamento sobre ética parlamentaria que goce de amplia legitimidad entre las y los legisladores.</p> <p>- El uso de redes sociales se basa en la difusión de la información, por lo que se podría complementar con estrategias que fomenten la interacción entre el Congreso, los legisladores y la ciudadanía.</p>

4.3. EXPERIENCIAS DE PARLAMENTO ABIERTO EN EL ESTADO DE PUEBLA

Se visitó el Estado de Puebla los días 8 y 9 de noviembre de 2018. Allí se realizaron entrevistas con diputadas y diputados, así como con funcionarias y funcionarios del Congreso del Estado. A partir de los datos recolectados durante este trabajo de campo, que permitió obtener información de fuente primaria, se escogieron dos experiencias que presentaran aspectos destacables en una o más dimensiones de parlamento abierto.

Cuadro 10.

Composición partidaria de las tres últimas legislaturas del Congreso de Puebla.

GRUPO PARLAMENTARIO	LVII LEGISLATURA (2008-2011)		LVIII LEGISLATURA (2011-2014)		LIX LEGISLATURA (2014-2018)	
	ESCAÑOS	%	ESCAÑOS	%	ESCAÑOS	%
PAN	8	19.51	20	48.78	--	34.14
PRI	26	63.41	16	39.02	--	--
COMPROMISO POR PUEBLA	--	--	--	--	5	12.19
PT	2	4.87	1	2.43	2	4.87
MC	--	--	--	--	1	--
PES	--	--	--	--	--	--
PVEM	--	--	3	7.31	2	4.87
NA	2	4.87	--	--	3	7.31
PRD	2	4.87	--	--	5	12.19
CONVERGENCIA	1	2.43	1	2.43	--	--
INDEPENDIENTES	--	--	--	--	3	7.31
TOTAL	41	100%	41	100%	41	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de la página del Congreso del Estado de Puebla, del Instituto Electoral de dicho estado, así como de la ficha técnica de la Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados.

En el estudio de prácticas de parlamento abierto en el Congreso del Estado de Puebla destacaron dos casos de estudio: el caso de la integración del Comité Estatal de Participación Ciudadana (CEPC) del Sistema Estatal Anticorrupción, y el proceso de la discusión y aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado.

— 4.3.1. PRIMER CASO: DISCUSIÓN Y APROBACIÓN DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE PUEBLA

CASO	Discusión y aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla.
FUNCIÓN	Legislativa.
COMISIÓN/ÁREA ENCARGADA	Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, y de Transparencia y Acceso a la Información.
ASPECTOS RELEVANTES	<ul style="list-style-type: none"> • El día 4 de mayo de 2015 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por lo que se ordena a los estados armonizar sus Leyes de Transparencia. • La organización Nodo de Transparencia, integrada por la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI), Puebla Vigila e Integradora de Participación Ciudadana, entre otras organizaciones especialistas en el tema, entregaron al Congreso de Puebla un diagnóstico que identificó 34 temas puntuales para la armonización de la Ley. • Gira de la Transparencia, fue un foro celebrado el 5 de febrero de 2016 en el Salón de Seminarios del Complejo Cultural Universitario de la BUAP, del Estado de Puebla, con organizaciones de la sociedad civil, funcionarios del Estado de Puebla, legisladores y senadores para conversar sobre la armonización de la Ley Estatal de Puebla con la Ley General. • El gobernador Rafael Moreno Valle entregó el 27 de abril de 2016 al H. Congreso del Estado de Puebla, la iniciativa de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla. • Se aprobó el dictamen con Minuta de Decreto de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla el día 4 de mayo de 2016 con publicación el mismo día en el Periódico Oficial del Estado de Puebla.

Hallazgos por dimensión de parlamento abierto

Transparencia. A pesar de que se trató de un proceso muy abierto a la sociedad, es preciso señalar que en el microsítio de la LIX Legislatura del Congreso del Estado no se encuentra disponible la información relacionada con el procedimiento legislativo referido (minutas, proyectos de decreto, etc.). El Decreto por el que se aprueba la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla se encuentra disponible en la página oficial del Periódico Oficial del Estado de Puebla y en el sitio web de la Auditoría de Puebla. Pese a que en él se mencionan las comi-

siones a las que fue turnada la iniciativa de Ley, no se muestran las propuestas de modificación a la iniciativa, y no se explica la razón por la cual no fue modificada. Tampoco se menciona la asistencia de los legisladores a la sesión, ni el resultado de la votación ni el sentido de tales votos, tanto en comisiones como en el Pleno.

Si bien es cierto que se señalan a los actores externos que intervinieron en el proceso, en específico de organizaciones no gubernamentales y académicos, no se hace mención en la documentación disponible sobre la información recabada en las reuniones de trabajo, ni de qué manera se retomaron los comentarios o recomendaciones de estos actores de la sociedad civil. Respecto a la información generada durante los foros realizados los días 25 y 26 de abril sólo se señala que se incluye en la Ley la información generada en dichas reuniones, pero no se menciona en qué sentido. En dicho proceso, no se muestra una convocatoria a reuniones de trabajo abiertas que hayan sido emitidas por los legisladores del Congreso, e incluso tampoco se encuentran en el sitio web del Congreso algunos documentos clave durante el proceso. Por ejemplo, respecto a los 34 temas puntuales que la organización civil “Nodo de Transparencia” entregó al Congreso el 19 de noviembre de 2015, es necesario remitirse a los diversos sitios web de medios de comunicación y organizaciones civiles para encontrar información.

Asimismo, tampoco existe información sobre las discusiones vertidas en el Foro de la Gira por la Transparencia, realizado el 5 de febrero de 2016, mismo que fue duramente criticado por no ser accesible a todo el público en general y, sobre todo, a organizaciones especialistas en el tema. La propia reunión careció de invitados de algunas organizaciones civiles como la AMEDI, miembro de la organización Nodo de Transparencia, de acuerdo a las fuentes oficiales de las redes sociales de algunas de ellas. Pese a que en el Decreto se menciona que se retomaron las posiciones y conclusiones ahí recabadas, no se menciona específicamente de qué manera se hace, ni el posicionamiento de cada participante en el desahogo del Foro, tanto de las organizaciones civiles como de los legisladores presentes.

Participación Ciudadana. Esta dimensión fue la que más destacó durante todo el proceso, pues se organizaron diversos espacios deliberativos en los cuales participaron organizaciones de la sociedad civil y académicos. Además, se evidencia la inclusión de sus observaciones al texto de la ley discutida.

Como parte de Gira por la Transparencia, se organizó un Foro que contó con la participación de diversas instituciones, funcionarios públicos, organizaciones de la sociedad civil y académicos. Asimismo, se tomaron en cuenta las conclusiones y recomendaciones ahí discutidas para la elaboración de la Ley. También se realizaron reuniones de trabajo con diferentes actores de la sociedad civil, aunque no se

hace mención de las conclusiones y/o recomendaciones generadas en la mesa, para su posterior inclusión en la Ley. Otro mecanismo de interacción con la sociedad y de inclusión en la promulgación de la Ley, fueron las 31 observaciones presentadas en el Congreso por la organización Nodo de Transparencia, así como la serie de recomendaciones del *Colectivo por la Transparencia*.

Innovación en el uso de tecnologías. Es importante resaltar que la discusión y aprobación de la Ley se transmitió a través del canal oficial de YouTube del Congreso del Estado de Puebla. Sin embargo, no se encontraron los videos o transmisiones de los foros y reuniones de trabajo celebrados durante el proceso de discusión de la Ley en los que participaron distintos actores de la sociedad civil, y sólo se destinó un espacio informativo en el sitio web del Congreso del Estado a algunas intervenciones de uno de los foros realizados.

El formato del Decreto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el día 4 de mayo de 2016 está disponible en formato pdf, por lo que la información puede ser accesible, pero no en cuanto al uso libre de la misma. El uso de datos se facilitaría si se encontrara en formato word o excel, dependiendo del tipo de información que incluyera el documento. De aquí se desprende un área de oportunidad en materia de datos abiertos.

Este caso fue ampliamente abordado y difundido por redes sociales, sin embargo, la interacción de las cuentas oficiales del Congreso del estado sólo se limitó a publicar el estatus del proceso. Pese a la constante participación en este medio, no se implementó algún mecanismo de participación que canalizara la actividad registrada en las redes.

Integridad y responsabilidad parlamentaria. Es destacable que en el Congreso del Estado de Puebla exista un Código de Ética Legislativa, el cual tiene por objetivo normar la conducta de las y los legisladores en sus funciones, con base en el respeto de principios éticos para el desarrollo de su actividad legislativa. El Código resulta importante no sólo para evitar posibles conflictos de interés, sino también para sancionar este tipo de conductas. Sin embargo, no se incluye un apartado específico sobre la obligación del legislador de excusarse de participar en procesos parlamentarios que contengan un alto riesgo de conflicto de interés.

Cabe mencionar que no todas las decisiones tomadas estuvieron justificadas. Sobre todo, destaca que el Dictamen del 4 de mayo de 2016 por el que se aprueba la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, no se establece una justificación que permita comprender a cabalidad por qué se modificó la iniciativa de Ley del Ejecutivo, y por qué se llegó al texto finalmente aprobado.

Aspectos centrales del proceso

FORTALEZAS	ÁREAS DE OPORTUNIDAD
Fueron tomadas en cuenta e incluidas en el dictamen diversas recomendaciones y opiniones de organizaciones de la sociedad civil.	Ampliar la convocatoria, publicación e invitación para establecer reuniones de trabajo con participación de especialistas, académicos, organizaciones civiles y demás interesados en la materia.
Celebración de diversos foros para la discusión de la Ley con distintos actores de la sociedad civil y funcionarios públicos.	Apertura de los foros y de la participación (no solo asistencia) al público en general, no solo exclusivo a organizaciones de la sociedad civil invitadas.
Transmisión en el Canal de YouTube del Congreso de la sesión del Pleno del Congreso en la que se aprobó la Ley.	Creación de mecanismos de interacción institucional con ciudadanos en plataformas digitales.
Utilización de Twitter como herramienta para informar sobre las etapas del proceso de discusión y aprobación de la Ley.	Habilitación y mantenimiento de los sitios web de las legislaturas anteriores para consultar información y datos relativos al trabajo legislativo.
	Apertura de las reuniones de las Comisiones a la participación de académicos, miembros de la sociedad civil y público en general.

– **4.3.2. SEGUNDO CASO: INTEGRACIÓN DE LA COMISIÓN DE SELECCIÓN DEL COMITÉ ESTATAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN DE PUEBLA**

CASO	Integración del Comité Estatal de Participación Ciudadana (CEPC) del Sistema Estatal Anticorrupción de Puebla.
FUNCIÓN	Administrativa.
COMISIÓN	Comisión de Participación Ciudadana y Combate a la Corrupción.
ASPECTOS RELEVANTES	<ul style="list-style-type: none"> • El 12 de octubre de 2016 fue presentada la iniciativa por la cual se expide la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Puebla, presentada por Rafael Moreno Valle, gobernador de Puebla. • Las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales aprobaron la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Puebla el 25 de octubre de 2016.

ASPECTOS RELEVANTES	<ul style="list-style-type: none"> • El 24 de mayo de 2017 fueron emitidas las convocatorias para integrar la Comisión que designara a los integrantes del CEPC. Esta Comisión estaría integrada por un total de nueve miembros, de los cuales 5 fueron propuestos por instituciones de educación superior y de investigación, y 4 fueron propuestos por organizaciones de la sociedad civil especializadas en temas de fiscalización, rendición de cuentas y combate a la corrupción. • Entre el 22 y el 23 de junio de 2017 se celebraron las comparecencias de los candidatos propuestos por las instituciones de educación superior y organizaciones de la sociedad civil. • Hacia el 4 de julio de 2017 el pleno del Congreso de Puebla aprobó designar por el periodo de tres años a los nueve miembros de la Comisión de Selección que elegirían al CEPC del SAE de Puebla con total autonomía. • El 12 de septiembre se publicó la convocatoria para elegir 5 ciudadanos destacados en materia de combate a la corrupción para integrar el CEPC. • Finalmente, el 7 de noviembre la Comisión de Selección eligió a los 5 ciudadanos que integraron el CEPC.
----------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Hallazgos por dimensión de parlamento abierto

Transparencia. La disponibilidad de los documentos relacionados con la integración de la Comisión de Selección resultó irregular. Por un lado, el propio Congreso habilitó un espacio en su sitio web destinado únicamente para detallar el proceso de selección de los 9 comisionados. Por otro lado, no se encuentra información suficiente sobre la etapa legislativa, la discusión de la iniciativa, las modificaciones, la votación dentro de las comisiones a las que se turnó, la votación en el pleno, así como videos o transmisiones de las reuniones de las Comisiones o del pleno del congreso local.

Sin embargo, el contraste es sustancial cuando se observa el microsítio habilitado en el sitio web del Congreso para el procedimiento de la integración del CEPC, debido a que en él se encuentran disponibles diversos documentos que dan cuenta del trabajo realizado por la Comisión de Selección. Los documentos son de fácil acceso, y en ellos se encuentra información detallada y bien organizada. Conforme avanzaron las etapas del proceso de selección, se publicaron en el microsítio las convocatorias, la metodología para realizar las comparecencias de los candidatos, el listado de candidatos idóneos, y la publicación de acuerdos y minutas. Incluso el método de registro y evaluación de los aspirantes fue público, al igual que la lista de las y los aspirantes, los documentos que fueron entregados para su inscripción y el cronograma de audiencias.

Participación ciudadana. La relevancia de la participación ciudadana en las prácticas de parlamento abierto permite vincular a personas interesadas en los procesos parlamentarios, tomando en cuenta su decisión y su participación en los procesos de su interés. Siguiendo esta línea, la participación ciudadana permite la supervisión de las actividades del parlamento por parte de la ciudadanía y su integración en dichas actividades.

En relación a este caso de estudio, la dimensión de participación ciudadana es la que más destaca durante todo el proceso. El trabajo con la sociedad civil se vio reflejado de varias formas desde el inicio del proceso con las discusiones para la creación del SEA, así como la emisión de opiniones en torno a la designación de los integrantes de la Comisión que seleccionó a los miembros del CEPC, y durante la convocatoria y las comparecencias para elegir a los integrantes del CEPC. Destaca la participación de la Red Social Contraloría Ciudadana Puebla AC, asociación que está conformada por más de 40 asociaciones, universidades y cámaras de comercio, y que desde el principio mostró su interés en participar activamente con el CEPC, y estuvo presente en el proceso.

Una de las cuestiones más relevantes fue el grado de libertad de la Comisión de Selección para seleccionar a los integrantes del CEPC sin intromisión del Congreso del Estado o alguna otra instancia. En este sentido, un cuerpo conformado por miembros de la sociedad civil eligió a los integrantes de un órgano del Sistema Estatal Anticorrupción.

Innovación en el uso de tecnologías. Esta dimensión también destacó durante el proceso, pese a que no se transmitieron ni se encuentran disponibles los videos sobre las sesiones de la Comisión de Participación Ciudadana y Combate a la Corrupción en relación a la conformación de la Comisión de Selección. Con relación a la integración del CEPC, se cuenta con un registro de las transmisiones en vivo de las reuniones y comparecencias de los candidatos, además de la habilitación del microsítio en el sitio web del Congreso.

La difusión de comunicados de prensa en plataformas televisivas, radiofónicas y digitales convocando a instituciones de educación superior y organizaciones de la sociedad civil a proponer a candidatos para el CEPC constituye una práctica relativa al uso de tecnologías que debe resaltarse. También destacó el uso de redes sociales, no sólo para la difusión de las etapas y el estatus del proceso, sino también para que la Comisión de Selección presentara informes de las reuniones que mantuviera en sus cuentas oficiales.

Integridad y responsabilidad parlamentarias. Es destacable que en el Congreso del Estado de Puebla exista un Código de Ética Legislativa, como ya fue expuesto en el caso anterior. Particularmente en este caso, cabe resaltar que en todo momento estuvieron debidamente justificadas las decisiones que tomó la Comisión de Selección durante todo el proceso, pero, sobre todo, al elegir a los integrantes del CEPC con base en los criterios y metodologías definidas y planteadas. Sin embargo, resulta necesario que exista documentación sobre la aplicación y procedimientos empleados en materia de ética legislativa y no solamente la normatividad existente.

Aspectos centrales del proceso

Cuadro 12.

Aspectos destacables del caso estudiado

FORTALEZAS	ÁREAS DE OPORTUNIDAD
Amplia difusión en las convocatorias del congreso para integrar la comisión de selección del CEPC.	Publicar en plataformas digitales los videos completos de las sesiones de las comisiones y las sesiones del Pleno del Congreso.
Micrositio habilitado especialmente para detallar el proceso de la integración de la comisión de selección.	Publicar en plataformas digitales y de forma oportuna los documentos (Diario de los debates, votación, orden del día, actas de reuniones, informes) correspondientes a las sesiones de las comisiones y las sesiones del Pleno del Congreso.
Integración y publicación del expediente de cada candidato que cumplido los requisitos para integrar la comisión de selección.	Implementar datos abiertos referente a la documentación presentada.
Publicación del formato, metodología, fechas, videos y transmisión en vivo de las comparecencias de cada candidato.	Utilizar las redes sociales con mayor frecuencia para difundir información e interactuar con la ciudadanía en todas las etapas de la ley, en especial en la deliberación en las comisiones y en el Pleno.
Libertad y autonomía a la comisión de selección para integrar al CEPC.	
Inclusión de la ciudadanía en el proceso de selección por medio de las instituciones de educación superior y de investigación, así como a la sociedad civil organizada.	
Interacción con la ciudadanía al celebrar las comparecencias con los candidatos, y permitir el envío de preguntas.	

4.4. EXPERIENCIAS DE PARLAMENTO ABIERTO EN EL ESTADO DE YUCATÁN

Se visitó el Estado de Yucatán los días 15 y 16 de noviembre de 2018. Allí se realizaron entrevistas con diputadas y diputados, así como con funcionarias y funcionarios del Congreso del Estado, y se aplicaron cédulas de autoevaluación. A partir de los datos recolectados durante este trabajo de campo, que permitió obtener información de fuente primaria, se escogieron dos experiencias que presentaran aspectos destacables en una o más dimensiones de parlamento abierto. Los dos casos seleccionados son: 1) la elección del Fiscal General del Estado de Yucatán en octubre de 2018 (LXII Legislatura); y 2) la reforma de la Ley de Transporte de Yucatán, en materia de Transporte de Pasajeros Contratado a través de Plataformas Tecnológicas (LXI Legislatura). El primero de ellos se desarrolló en una situación de gobierno dividido, y el segundo en un contexto institucional de gobierno unificado, y esto será explicado brevemente a continuación.

Las últimas elecciones para gobernador se llevaron a cabo en 2018 y las ganó Mauricio Vila Dosal, candidato de la coalición “Por Yucatán al Frente”, integrada por el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Movimiento Ciudadano (MC). En el mismo proceso electoral estatal se renovó el Congreso del Estado, dando forma a la LXII Legislatura, en la cual el Partido Revolucionario Institucional (PRI) alcanzó el 40% de los escaños, el Partido Acción Nacional (PAN) el 24% y Morena el 16%, mientras los otros cuatro partidos que alcanzaron representación en el Congreso se repartieron el 20% restante (cuadro 13).

Cuadro 13.

Composición de las tres últimas legislaturas del Congreso de Yucatán.

GRUPO PARLAMENTARIO	LX LEGISLATURA (2012-2015)		LXI LEGISLATURA (2015-2018)		LXII LEGISLATURA (2018-2021)	
	ESCAÑOS	%	ESCAÑOS	%	ESCAÑOS	%
PAN	7	28	8	32	6	24
PRI	15	60	13	52	10	40
MORENA	--	--	1	4	4	16
PT	--	--	--	--	--	--
PMC	--	--	--	--	2	8
PES	--	--	--	--	--	--

PVEM	1	4	1	4	1	4
PNA	--	--	1	4	1	4
PRD	2	8	1	4	1	4
TOTAL	25	100	25	100	25	100

Fuente: Elaboración propia con datos de la página del Congreso del Estado de Yucatán y del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán. Nota: Las integraciones expuestas corresponden al inicio de cada legislatura, aunque pueden haber sufrido cambios durante los tres años de su desarrollo. PAN: Partido Acción Nacional; PRI: Partido Revolucionario Institucional; PT: Partido del Trabajo; PMC: Partido Movimiento Ciudadano; PES: Partido Encuentro Social; PVEM: Partido Verde Ecológico de México; PNA: Partido Nueva Alianza; PRD: Partido de la Revolución Democrática.

De esta manera, el PRI perdía por segunda vez en la historia la gubernatura del estado (la primera vez fue durante el periodo 2001-2007, también a manos del PAN), y perdía también la mayoría absoluta en el Congreso del Estado aunque, como el PAN tampoco la alcanzaba (ni con sus aliados), se produjo una situación de gobierno dividido a partir de un Congreso sin mayoría. Se trató de un cambio importante en el Estado, si se considera que el gobernador anterior, Rolando Zapata Bello (2012-2018), había contado con mayoría en el Congreso durante los seis años de su mandato. Sin embargo, el escenario político del estado mantuvo cierta estabilidad, ya que los dos partidos más fuertes conservaron mayor presencia legislativa, aunque Morena logró un importante avance alcanzando cuatro escaños.

Como puede observarse a partir de lo expuesto, las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo durante el periodo 2012-2018 no plantearon un escenario particularmente complejo, ya que el gobernador y el grupo parlamentario mayoritario pertenecían al mismo partido, conformando un gobierno unificado.

— 4.4.1. PRIMER CASO: PROCESO DE ELECCIÓN DEL FISCAL GENERAL DEL ESTADO DE YUCATÁN

CASO:	Nombramiento del Fiscal General del Estado de Yucatán.
COMISIÓN:	Justicia y Seguridad Pública.
FUNCIÓN:	Administrativa.
FECHAS IMPORTANTES:	<ul style="list-style-type: none"> • 10 octubre 2018 el Consejero Jurídico del gobierno del Estado, Mauricio Tappan Silveira, entregó al Congreso la iniciativa con la terna de candidatos al cargo de FG. (Diario de Yucatán Mérida, 2018) • 17 octubre 2018 elección del mecanismo para el proceso de elección del Fiscal General del Estado (FGE), el cuál consistiría en la participación activa de la sociedad civil, a través de la

**FECHAS
IMPORTANTES:**

- realización de preguntas específicas para los candidatos, las cuales serían respondidas en la comparecencia de éstos ante el Congreso del Estado. (H. Congreso del Estado de Yucatán, 2018).
- **29 de octubre 2018** comparecencia, ante la Comisión de Justicia y Seguridad Pública.
 - **30 octubre 2018** Wilbert Cetina Arjona es designado FG. (Diario de Yucatán Gobierno, 2018).

Hallazgos por dimensión de parlamento abierto

Se destacan avances relevantes, buenas prácticas y algunos aspectos que pudieran ser susceptibles de mejora. Particularmente se abordan las dimensiones de transparencia, participación ciudadana e innovación en el uso de tecnologías, ya que no destaca ningún aspecto relativo a la dimensión de integridad y responsabilidad parlamentaria.

Transparencia. Todo lo que tuvo que ver con el proceso de selección del Fiscal General del Estado fue transmitido en vivo por el canal de YouTube del Congreso del Estado y en su página de internet, tanto las sesiones de la Comisión de Justicia y Seguridad Pública como la sesión del Pleno del 30 de octubre de 2018, cuando se eligió al nuevo Fiscal. De esta manera, la sociedad podía seguir las deliberaciones en tiempo real, y enterarse de las posiciones de los distintos grupos parlamentarios. Al mismo tiempo, en la página se pueden encontrar los dictámenes y el Diario de los Debates, lo que permite conocer todos los detalles en torno a la selección del titular de la Fiscalía General. Además, a través de la cuenta oficial del Congreso en Twitter, @CongresoYucatan, también se informó en vivo sobre las sesiones de comisión, las comparecencias y las sesiones del Pleno, incluso difundiendo la liga para poder seguir en vivo las discusiones en YouTube. La cobertura realizada por la Sala de Prensa del Congreso también es detallada, los reportes se encuentran disponibles en la página de internet y se difunden a través de la cuenta de Twitter. Esto ayuda a la amplia difusión de los procesos desarrollados y los acuerdos alcanzados en la labor legislativa.

Por último, pueden señalarse algunos aspectos que constituyen áreas de oportunidad a futuro. En primer lugar, no se registran avances en materia de datos abiertos, por lo que no siempre es fácil trabajar con la información generada por las distintas instancias del Congreso. En segundo lugar, y aunque gran parte de la información está integrada en el portal de internet del Congreso, no siempre es fácil encontrarla, lo que dificulta llegar a los datos generando un déficit de accesibilidad.

Participación ciudadana. El Secretario General del Congreso del Estado señaló en entrevista que durante las LXI y LXII Legislaturas, es decir, desde el año 2015, el Poder Legislativo se ha abierto a la participación ciudadana, refiriéndose incluso a estos avances en clave de parlamento abierto por la interacción lograda con la ciudadanía durante los últimos años.

La designación del Fiscal General del Estado de Yucatán en 2018 representó un avance histórico en términos de apertura a la participación ciudadana. La principal innovación se generó en torno a la promoción de la interacción con distintas organizaciones de la sociedad civil, organizaciones empresariales, universidades, asociaciones profesionales, y con la ciudadanía en general; con la intención de que sus opiniones, señalamientos y preguntas pudieran ser consideradas en los espacios institucionales de trabajo del Congreso. Los principales mecanismos de consulta se dieron a través del uso de plataformas digitales. Por un lado, el envío de correos a instituciones, organizaciones y asociaciones con las que el Congreso buscó generar sinergias de manera permanente, invitándolas a enviar sus preguntas y opiniones. Por otro lado, la creación del buzón, que se ubicó como un micrositio en la página del Congreso del Estado, y a través del cual la ciudadanía en general pudo enviar señalamientos. El compromiso de las diputadas y los diputados, instrumentado a través de la Secretaría General, era que estos señalamientos serían enviados a los tres candidatos a FGE para que fueran considerados durante sus comparecencias y, en caso de no ser retomadas, serían los legisladores quienes lo harían al momento de sus intervenciones en la Comisión de Justicia y Seguridad Pública.

Además, cada organización podría enviar una persona como representante, para seguir las distintas instancias del proceso de manera presencial, tanto en comisión como en el Pleno. A partir de los comentarios recabados en entrevistas con integrantes de organizaciones empresariales y asociaciones de profesionales del derecho en Yucatán, se puede concluir que se trató de una experiencia positiva, ya que sus comentarios fueron atendidos y, además, pudieron seguir de cerca las distintas etapas del proceso de selección.

Innovación en el uso de tecnologías. Como ya fue expuesto, la creación del buzón para recibir comentarios, preguntas y señalamientos en torno al proceso de selección del FGE implicó una importante innovación en las prácticas legislativas, que permitiera acercar el parecer y el sentir de los ciudadanos a las y los diputados. Fue una importante apertura no sólo para que la sociedad pudiera ser partícipe de la toma de decisiones. El éxito de esta práctica se ve reflejado a través de la actualización de espacios digitales en los que cualquier ciudadano yucateco con acceso a internet puede ingresar y mantener contacto con sus legisladores y Congreso, ya que también se creó un buzón para el proceso de selección de un Comisionado del INAI.

La transmisión en vivo de las sesiones también es facilitada por las nuevas tecnologías. Además, existe un buzón de “preguntas y sugerencias” en el portal de internet del Congreso, que funciona de manera permanente y permite a los ciudadanos enviar comentarios tanto al órgano legislativo como a las diputadas y los diputados. Aunque estos mecanismos revelan el compromiso de la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Yucatán por vincularse de manera más cercana con la ciudadanía, existen deficiencias claras respecto al diseño del sitio de internet y su accesibilidad, lo que crea barreras de acceso a la información que pueden impactar en el cumplimiento de los compromisos de transparencia y acceso a la información.

Aspectos centrales del proceso

Cuadro 14. **Aspectos destacables del caso estudiado**

FORTALEZAS	ÁREAS DE OPORTUNIDAD
<p>- <i>Participación ciudadana.</i> Apertura de un buzón para la recepción de preguntas de la ciudadanía que fueron realizadas a los candidatos propuestos a ocupar la titularidad de la FGE.</p>	<p>- Dinamizar la página web del Congreso para que el acceso al contacto con los legisladores y a la información legislativa sea más fácil y claro.</p> <p>- Aumentar los periodos en los que estas dinámicas se llevan a cabo. Para esta primera implementación del buzón de preguntas sólo se dieron 5 días para la recepción de las mismas.</p>
<p>-<i>Participación ciudadana.</i> Asistencia de representantes de organizaciones civiles y universidades a las sesiones de comisiones y pleno durante el proceso de designación del FG del Estado.</p>	<p>- Poner a disposición de la ciudadanía, también, los criterios que se consideraron para la selección de preguntas recibidas para la ejecución de este mecanismo en el proceso de designación del FG.</p> <p>-Aumentar el contacto de los ciudadanos con los procesos de toma de decisión en el seno del Congreso del estado.</p> <p>-Crear mecanismos que permitan la interacción, tanto con los diputados como con las personas que deben comparecer ante instancias legislativas, sean como parte de procesos administrativos de designación de funcionarios públicos como de ejercicios de control, como sucede en la glosa del informe de gobierno.</p>

— 4.4.2. SEGUNDO CASO: REFORMA A LA LEY DE TRANSPORTE DE YUCATÁN, EN MATERIA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS CONTRATADO A TRAVÉS DE PLATAFORMAS TECNOLÓGICAS

CASO	Reforma de la Ley de Transporte de Yucatán, en materia de Transporte de Pasajeros Contratado a través de Plataformas Tecnológicas (LXI Legislatura).
FUNCIÓN	Legislativa. Congreso Local.
COMISIÓN DICTAMINADORA	Desarrollo Urbano, Vivienda e infraestructura.
ASPECTOS RELEVANTES	<p>La entrada en operación de la empresa de transporte Uber en el estado de Yucatán generó una serie de conflictos con grupos de interés como los sindicatos de taxistas. La ciudadanía, las empresas tecnológicas y el gobierno también jugaron un papel importante para que el tema alcanzara cierta relevancia tanto en redes sociales como en manifestaciones públicas. El debate se dio en torno a la prohibición y regulación de la nueva modalidad de transporte. Diversos legisladores y el gobierno canalizaron las demandas y dieron una respuesta institucional a través de la modificación de la Ley de Transporte de Yucatán para regular la modalidad de Transporte de Pasajeros Contratado a través de Plataformas Tecnológicas.</p> <p>El 28 de mayo de 2016, el gobernador Rolando Zapata Bello, presentó una iniciativa para modificar la Ley de Transporte del Estado de Yucatán. Asimismo, el 31 de mayo de 2016 el diputado Raúl Paz Alonzo, en representación del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional presentó una iniciativa en la misma materia. Las iniciativas fueron dictaminadas en comisiones, y a partir de ellas se aprobó la Reforma a Ley de Transporte el día 14 de junio de 2016 con 16 votos a favor y 9 en contra.</p> <p>El 22 de junio de 2016 se publicó en el Diario Oficial del Estado el decreto 400/600 por el que se modificaba la Ley de Transporte del Estado de Yucatán, en materia de Transporte de Pasajeros Contratados a través de Plataformas Tecnológicas.</p>

Hallazgos por dimensión de parlamento abierto

Se destacan los aspectos relevantes y las buenas prácticas en torno la aprobación de la modificación de la Ley de Transporte del Estado de Yucatán, en materia de Transporte de Pasajeros Contratados a través de Plataformas Tecnológicas, y se mencionan aspectos que pudieran ser susceptibles de mejora. Particularmente se abordan las dimensiones de transparencia, participación ciudadana e innovación en el uso de tecnologías, ya que al igual que en otro caso no destaca ningún aspecto relativo a la dimensión de integridad y responsabilidad parlamentaria.

Transparencia: Destaca la existencia específica de información sobre el procedimiento legislativo. En el portal web del Congreso de Yucatán es posible encontrar el dictamen realizado por la Comisión Permanente de Desarrollo Urbano, Vivienda e Infraestructura, y también se encuentra disponible el Diario de Debates del día en el que se llevó a cabo la discusión en el Pleno. Con relación a las obligaciones específicas de transparencia y que se toman como referente las establecidas en el artículo 72° de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información³⁰ destaca la ausencia de ciertos aspectos, como las iniciativas de ley o decretos, puntos de acuerdo y las Comisiones a las que se turnaron. Otros rezagos se encuentran en la publicación de los resultados de los estudios o investigaciones de naturaleza económica, política y social que realizan los centros de estudio o investigación legislativa del Congreso.

Por otro lado, el sitio web cuenta con una “Biblioteca digital” donde se puede consultar información referente al Diario de los debates y la Gaceta Legislativa. También se puede consultar la información de cada uno de los legisladores que conforman el Congreso, aunque solo es posible ver la información de la legislatura actual, por lo que hay un déficit respecto a información histórica. Una buena práctica es que hay un apartado denominado buscador de Leyes, en el cual se puede realizar la búsqueda de alguna legislación en particular a través de palabras claves. En el caso de Ley de Transporte, los resultados de la búsqueda arrojaron la Ley en formato descargable, así como la fecha de su publicación, la fecha de su última reforma, así como algunos de los dictámenes realizados por alguna Comisión del Congreso. En lo referente a la biblioteca digital, la información se encuentra organizada por años y hay una serie de filtros que ayudan a encontrar la Gaceta o el Diario de los debates de un día o mes en específico.

30 La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán establece en su artículo 72 que “Los sujetos obligados deberán publicar en sus sitios web y mantener actualizada, sin necesidad de que medie solicitud alguna, la información común establecida en el artículo 70 de la Ley general. Además de la información señalada en el párrafo anterior, el Poder Ejecutivo y los municipios deberán poner a disposición del público y actualizar la prevista en el artículo 71; el Poder Legislativo, la prevista en el artículo 72...”



Además, en el apartado destinado a la “Sala de Prensa” se da cobertura diaria a los asuntos tratados en las distintas instancias relativas al trabajo parlamentario, tanto las comisiones como el pleno. Esta información es completa, y sumado al uso de la cuenta de Twitter @CongresoYucatan, son herramientas importantes para la difusión de información, o sea, para facilitar la transparencia de los procesos legislativos.

Entre los rezagos destaca la falta de un micrositio donde se pueda consultar información sobre las iniciativas presentadas y que estas se puedan leer en su totalidad. Asimismo, durante el proceso de aprobación de la modificación a la Ley de Transporte no existió transmisión en vivo de la sesión de la Comisión y del Pleno donde se discutió el tema. En este aspecto, cabe señalar que en YouTube se tiene una página llamada Canal Legislativo de Yucatán, en la que desde el 13 de marzo de 2018 hay una mayor recurrencia de transmisiones en vivo de las Sesiones en Pleno y Comisiones del Congreso de Yucatán³¹. También es importante señalar que los documentos e información del Sitio Web del Congreso de Yucatán no se encuentran en formato de datos abiertos, solamente se pueden descargar documentos en pdf³².

Participación Ciudadana. Respecto a esta dimensión destaca que a pesar de que no hubo mesas de trabajo, foros, consultas o algún mecanismo de participación entre el Congreso y la ciudadanía, sí existió una inclusión de las demandas ciudadanas y de los grupos de interés que se expresaban mediante redes sociales, manifestaciones o desplegados en prensa. Existió una canalización de las diversas demandas, que en muchos sentidos orientaron el debate legislativo, la postura de los partidos políticos y hasta modificaciones en las iniciativas presentadas por el propio gobierno del Estado.

Además, en las participaciones de los legisladores hubo referencias a los actores implicados, tanto a las demandas ciudadanas como a las opiniones del Frente Único de Trabajadores al Volante (FUTV) o de los representantes de UBER y, en algunos casos, hasta se reprodujeron sus argumentos principales y posturas ante la modificación de la Ley de Transporte. El Congreso intentó mediar entre los intereses en conflicto, lo que dio como resultado la Ley de Transporte que, si bien

31 Las transmisiones en vivo de las sesiones del pleno y de las comisiones se pueden observar en el su canal de YouTube: <https://www.youtube.com/channel/UCgDj28qosiWZUiQZFPJ31HQ/videos>

32 Artículo 64 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán establece que las características de la información que los sujetos obligados, deberán poner a disposición de los particulares deberá ser accesible, actualizada, completa, comprensible, confiable, congruente, integral, oportuna, veraz y verificable, y cumplir con los lineamientos técnicos que, para su publicación, emita el sistema nacional para garantizar su homogeneidad y estandarización. En la generación, publicación y entrega de la información, los sujetos obligados utilizarán un lenguaje sencillo y con perspectiva de género, y promoverán su accesibilidad en formatos abiertos que permitan su interoperabilidad y reutilización.

no generó una plena satisfacción por considerarla una legislación con excesivos requisitos y obstáculos, sí permitió avanzar en el tema y creó la figura para regular y permitir el funcionamiento de servicios de transporte mediante aplicaciones tecnológicas, y estableció los procedimientos administrativos a seguir.

Es importante señalar que tanto la sesión de la Comisión como del Pleno del Congreso de Yucatán donde se discutió el tema de la modificación a la Ley de Transporte, fueron sesiones abiertas al público, donde se reporta principalmente la presencia de representantes y socios conductores de UBER.

Innovación en el uso de tecnologías. El proceso no se caracterizó por sus innovaciones en el uso de redes sociales, ni en la creación de mecanismos de participación aprovechando las posibilidades que brindan las nuevas tecnologías. Realmente fue un proceso que se desarrolló por los canales tradicionales, y quizás sólo puede destacarse la información difundida por el Congreso a través de la Sala de Prensa, ya que ni siquiera parece haberse hecho uso de la cuenta institucional de Twitter para dar a conocer los avances conforme se iban registrando. Sin embargo, se trataba de un servicio sustentado en plataformas digitales y, además, la sociedad tomó las redes sociales como los medios preferidos para participar y opinar sobre el tema.

El interés de la ciudadanía en el caso de las regulaciones realizadas a la plataforma de UBER en Yucatán fue verdaderamente genuino. Varias cuentas locales dieron seguimiento a las noticias y las compartían en Twitter, con los hashtags como #UberSeQueda, #ParoDeTaxis y #PasaLaVoz. Trataban de compartir las noticias y los acontecimientos que ocurrían en torno de la regulación de la nueva modalidad de transporte. Los ciudadanos tenían bien identificados a los legisladores que estaban a favor y en contra de UBER, e incluso existían imágenes que circulaban en la red social donde se enlistaban todos aquellos legisladores que estaban en contra de UBER.

La sociedad se encontraba organizada a través de las redes sociales, pero también se convocaron marchas a favor de UBER y se generó una petición en Change.org, la cual llevaba por nombre *Queremos Uber en Mérida*, que llegó a recolectar 1,149 firmas que la apoyaban. Dicha petición fue impulsada por la organización de la sociedad civil *Poder Ciudadano, Colectivo 4 de Julio A.C.* Es importante mencionar que, si bien en distintas esferas los grupos a favor y en contra de UBER se manifestaron por igual, en las redes sociales y específicamente en Twitter era muy predominante el apoyo a favor.

Si bien ya se mencionó que algunos legisladores no se pronunciaban en la red social, aun cuando los ciudadanos los cuestionaban directamente, sí hubo legisladores que trataban de tener un medio de comunicación abierto e informar acerca de sus posturas y posicionamientos. La diputada Beatriz Zavala transmitía en vivo sus par-

ticipaciones en el pleno acerca del tema a través de su cuenta de Periscope que es un esfuerzo sobresaliente pero que desafortunadamente no es generalizado.

Aspectos centrales del proceso

Cuadro 15

BUENAS PRÁCTICAS	ÁREAS DE OPORTUNIDAD
<p>Transparencia. Disponibilidad de los dictámenes elaborados por las Comisiones, la Gaceta Legislativa y el Diarios de los Debates. En el caso de los Diarios de los Debates se considera como un órgano oficial del Congreso y proporciona la siguiente información: Fecha y lugar de la sesión del pleno, declaratoria de quórum, orden del día, versiones estenográficas del desarrollo de las discusiones del orden, los documentos a los que se les da lectura y turno, el registro de asistencia, los votos particulares y el resultado de las votaciones. Sistema de búsqueda accesible y que muestra información relevante sobre las leyes y su tramitación parlamentaria.</p> <p>Vinculación de las demandas ciudadanas y grupos involucrados en el procedimiento legislativo Justificación, en el dictamen, de las razones para la aprobación de la iniciativa.</p> <p>Sesiones de comisiones y del pleno abiertas al público. Uso de redes sociales durante la discusión.</p> <p>Buenas prácticas que, a pesar de no estar presentes en la modificación de la Ley de Transporte se han corregido:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Transmisión en vivo y disponibilidad de los videos de las sesiones en Pleno y Comisiones en el Canal de YouTube del Congreso de Yucatán. • Disponibilidad de información sobre los legisladores (Solo de la Legislatura en curso). 	<p>-Tener disponibilidad de toda la información generada de la actividad legislativa y que se establece en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública:</p> <p>Las iniciativas de ley, puntos de acuerdo, con la fecha en que se recibió y las Comisiones a las que se turnaron.</p> <p>Los resultados de los estudios o investigaciones de naturaleza económica, política y social que realicen los centros de estudio o investigación legislativa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Realización de foros, consultas públicas y fomento a la participación directa o indirecta en las discusiones en Comisiones y en Pleno. • Analizar las consideraciones de académicos, especialistas y organizaciones de la sociedad civil. • Mostrar información en formato de datos abiertos. • Publicar y divulgar información 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. • Actualizar la información del micrositio de transparencia del Congreso de Yucatán.

5. OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS A PARTIR DE LOS CASOS ANALIZADOS

A partir del análisis de los ocho casos que formaron parte del trabajo legislativo de cuatro congresos estatales, se pueden mencionar algunos aspectos que deben considerarse como áreas de oportunidad y que podrían enriquecer el trabajo legislativo en las entidades federativas en clave de parlamento abierto.

1. Fomento de la interacción con la ciudadanía. Esto puede realizarse tanto a través de las redes sociales como de manera presencial. Es importante considerar el uso de las nuevas tecnologías de la información no sólo para difundir información, sino también para conocer las opiniones de las y los habitantes sobre los temas que se presentan, se discuten y se aprueban (o se desechan) en los congresos estatales. El uso de redes sociales puede resultar de suma importancia para estos efectos. Por otro lado, en este tema también debe incluirse la posibilidad de facilitar e incentivar la participación de la ciudadanía en las reuniones de trabajo de las comisiones legislativas, interactuando con las y los legisladores, porque generalmente sólo pueden ser espectadores (en el mejor de los casos).
2. Profundizar la transparencia en procesos de selección y designación. Dar a conocer los criterios de selección y designación de manera detallada, tanto de funcionarios como de ciudadanos que conforman órganos que intervienen en los procesos de evaluación y designación de funcionarios. De esta manera, se debe considerar una plena justificación, publicitando los criterios que resultaron determinantes para una determinada designación. También es recomendable que estén accesibles todas las entrevistas realizadas en torno a cualquier proceso de designación. Por ejemplo, tal como fue mencionado en el informe, en el caso de la conformación del Sistema Estatal Anticorrupción del estado de Nuevo León:

Existen faltantes de información respecto a la selección de los integrantes del Grupo Ciudadano de Acompañamiento (GCA), los criterios por los cuales el CS designó a los miembros del Comité de Participación Ciudadana (CPC) del SEA no fueron especificados y no se conocieron los resultados de los exámenes aplicados a los aspirantes, por lo que no es clara la fundamentación que se realiza sobre la elección de ciertos perfiles por sobre otros. Por otro lado, en el micro sitio no están incluidas todas las entrevistas



realizadas para la elección de los integrantes del CPC. Tampoco es posible conocer qué personas, instituciones u organizaciones respaldaron la postulación de los integrantes del CPC del SEA.

3. Reconsiderar los objetivos que se persiguen con el desarrollo de foros, seminarios o mesas de trabajo. Para lograr ejercicios de parlamento abierto estos ejercicios, que abren la puerta a la participación de la ciudadanía y de especialistas en las materias tratadas, deben ser serios y tener impacto en las decisiones que tomen las instancias legislativas (comisiones y pleno). Si las diputadas y los diputados no consideran seriamente estos ámbitos como espacios deliberativos, y no retoman los argumentos allí esgrimidos en pro y en contra de las distintas posiciones a la hora de tomar las decisiones, caen en simulaciones o, en el mejor de los casos, en esfuerzos absolutamente improductivos que dañan la confianza ciudadana en el congreso y en los legisladores. Incluso es importante que los documentos que se presentan en este tipo de eventos sean públicos, para que cualquier persona pueda acceder a ellos.
4. Facilitar el acceso a la información sobre los diputados. Esto responde a un déficit encontrado en el Congreso de Nuevo León, que fue expuesto de la siguiente manera:

Se presenta un área de oportunidad en la información específica sobre los legisladores, ya que en los dictámenes, actas de comisiones y sesiones y diarios de debates no se observa el grupo parlamentario al que pertenece cada diputado. Es claro que esta información está disponible en la sección “Diputados”, en la pestaña “Organización” del sitio web del Congreso, pero incluirla en los dictámenes mejoraría la accesibilidad.

5. Cumplir con las obligaciones de transparencia de la información histórica. Nuevamente a partir del Congreso de Nuevo León, ya que *el sitio del Congreso no presenta, hasta la fecha de la redacción de este informe, la conformación de la LXXIV Legislatura, aunque sí muestra la integración de las LXXIII, LXXII y LXXI Legislaturas, además de la actual (LXXV Legislatura), por lo que debería agregarse la información faltante.*
6. Transmisión de las sesiones en vivo y disposición de los videos. En el caso de Nuevo León, no es posible encontrar algún registro de transmisión en vivo de la actividad parlamentaria en torno a la aprobación de la Ley de Participación Ciudadana. No existen videos sobre el tema en ninguna de los dos canales del Congreso en YouTube existentes. En Yucatán, por ejemplo, no existió transmisión en vivo de la sesión de la Comisión y del Pleno durante

el proceso de aprobación de la modificación a la Ley de Transporte. En este aspecto, cabe señalar que en YouTube se tiene una página llamada Canal Legislativo de Yucatán, en la que desde el 13 de marzo de 2018 hay una mayor recurrencia de transmisiones en vivo de las Sesiones en Pleno y Comisiones del Congreso de Yucatán. Sería importante poner a disposición en video los foros, seminarios y mesas de trabajo que se desarrollen durante la discusión de cualquier temática que aborden en los congresos locales.

7. Datos abiertos. Se recomienda poner a disposición del público los documentos generados en torno a los procesos legislativos en formatos susceptibles de ser manipulados y reutilizados. Por ejemplo, en el Congreso de Yucatán no se registran avances en materia de datos abiertos, por lo que no siempre es fácil trabajar con la información generada por las distintas instancias del Congreso.
8. Asistencia de legisladores y votaciones. Es importante incluir en todos los documentos emanados de las comisiones y el pleno la asistencia de los diputados, con el grupo parlamentario al que pertenecen, y el sentido de los votos emitidos. Por ejemplo, en el Decreto por el que se aprueba la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla se no se menciona la asistencia de los legisladores a la sesión, ni el resultado de la votación ni el sentido de tales votos, tanto en comisiones como en el Pleno.
9. Acceso a la información. Es una necesidad apremiante que los portales de internet estén diseñados para facilitar el acceso a la información, y no de una manera que dificulte encontrar los datos. Por ejemplo, es algo en lo que debe trabajar el Congreso de Yucatán, y en lo que ya están poniendo atención. En el caso de las modificaciones a la Ley de Transporte en Yucatán, destaca la falta de un micrositio donde se pueda consultar información sobre las iniciativas presentadas y que estas se puedan leer en su totalidad.



6. RECOMENDACIONES

Los cuatro congresos incluidos en este estudio presentan algunas buenas prácticas, aunque debe reconocerse que estos esfuerzos no son parte de la actividad ordinaria sino que todavía son procesos excepcionales. No obstante, ha habido avances graduales en las dimensiones propias de un parlamento abierto: transparencia, participación ciudadana, innovación en el uso de las tecnologías, y responsabilidad e integridad parlamentaria. Más allá de los avances registrados, que en algunos casos son mayores y más claros que en otros, consideramos importante presentar algunas recomendaciones sustentadas en las experiencias existentes en otros países de la región y del mundo, con la intención de que puedan orientar los próximos pasos que los congresos locales podrían dar para consolidar prácticas de parlamento abierto. Estas recomendaciones complementan las áreas de oportunidad identificadas y presentadas para cada uno de los casos analizados.

Transparencia

La dimensión de transparencia es la que presenta mayores avances en los congresos estudiados, y en general en los congresos en México, tanto a nivel federal como estatal. Ello se debe en gran medida por la nueva legislación general, federal y estatal en la materia, así como la existencia de órganos garantes del derecho de acceso a la información. Sin embargo, planteamos dos recomendaciones en las que todavía puede avanzarse y que facilitarían el acceso de la ciudadanía a la información de los congresos.

1. Avanzar en la promoción de una cultura de transparencia en todos los niveles de trabajo de los congresos locales y en todas las personas que trabajan directa e indirectamente en los congresos. La cultura de la transparencia parlamentaria no debe ser un principio de la actuación de los legisladores sino de todo el personal que trabaja, desde el personal de base, de resguardo y seguridad, hasta los órganos de apoyo técnico, legislativo y administrativo.
2. Avanzar hacia la disposición de la información en formato de datos abiertos. De esta manera, se brinda acceso a la información producida por los congresos en archivos cuyos formatos facilitan su uso, reproducción y reutilización. En este sentido han avanzado, por ejemplo, el Congreso Nacional de la República

de Paraguay mediante la plataforma “Datos Abiertos Legislativos”, o las Cámaras del Parlamento de Italia, tanto la Cámara de senadores (mediante la plataforma dati.senato.it) como la Cámara de Diputados (dati.camera.it).

3. Creación de aplicaciones móviles para facilitar el acceso de la ciudadanía a toda la información que de por sí los congresos ponen a disposición en sus sitios de internet. En este sentido, pueden revisarse las experiencias de “Mi Senado” desarrollada en Colombia, que permite a los usuarios conocer los proyectos de ley que se discuten en el pleno y la asistencia de los senadores en dichas sesiones, además de votar en tiempo real al igual que lo hacen los senadores al interior del recinto parlamentario. Aunque el voto no es vinculante, permite conocer la opinión de los ciudadanos. En México han desarrollado experiencias similares la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión y el Congreso de Guanajuato.

Participación ciudadana e innovación en el uso de las tecnologías

La dimensión de participación ciudadana resulta central para transformar las percepciones existentes en la sociedad sobre la labor de las diputadas y los diputados, y en el éxito que se logre en su desarrollo radica también que la desconfianza y el desencanto existentes puedan superarse. De esta manera, pueden explorarse distintas vías para mejorar la interacción entre los ciudadanos y sus representantes.

1. Crear mecanismos para que la ciudadanía pueda emitir opiniones respecto a las iniciativas que las diputadas y los diputados presentarán para su discusión en el Congreso o de cualquier otro asunto que se encuentra en proceso de discusión en el Congreso (nombramientos, puntos de acuerdo, revisiones de cuenta pública, por mencionar algunos). De esta manera, se podría conocer la opinión de las ciudadanas y los ciudadanos respecto a las distintas iniciativas o propuestas, y qué tan importante consideran que el tema sea presentado en el Congreso. De esta manera se promovería principalmente la participación ciudadana en el proceso legislativo.

La manera más directa y accesible de generar estos mecanismos es a través de un apartado en la página de internet de los congresos, como lo hizo el Senado de la Nación en Argentina con “Voto Ciudadano”, el Congreso de Brasil con “Wikilegis”, las “e-petitions” de la Cámara de los Comunes del Parlamento de Canadá, el “Senado Virtual” impulsado por el Senado de Chile, los “Foros Legislativos Virtuales” implementados por el Congreso de Perú, o las “submissions” del Parlamento de Nueva Zelanda.



2. Impulsar la participación de la ciudadanía en la creación de proyectos de ley. Esto es una realidad en distintos estados de la República. En los casos analizados, Nuevo León resulta el más avanzado al respecto, ya que cada ciudadana o ciudadano puede presentar una iniciativa de ley a título individual, sin la necesidad de recolectar una cantidad de apoyos determinados. Sin embargo, la innovación en el uso de tecnologías de la información en el ámbito parlamentario tiene el potencial de facilitar la participación de un mayor número de personas, promoviendo su involucramiento en las actividades del Congreso. Como ejemplos pueden mencionarse las “e-petitions” implementadas por la Cámara de los Comunes del Parlamento de Canadá o las “petitions” (o peticiones ciudadanas) que desarrolló la Cámara de los Comunes del Parlamento del Reino Unido, además de la ya mencionada “Wikilegis” del Congreso de Brasil.
3. Brindar a la ciudadanía la posibilidad de participar en las sesiones de comisión o del Pleno. Las transmisiones en vivo de las sesiones permiten a la ciudadanía dar seguimiento puntual a los temas que se discuten en los congresos, tanto en las comisiones como en el pleno, pero no se abren canales de participación que permitan profundizar la interacción de las y los legisladores con sus representados. Algunos estados han implementado mecanismos, como los buzones en Yucatán, pero ninguno permite que esta interacción sea en tiempo real. Vale la pena revisar el caso de las “audiencias interactivas” impulsadas por el Congreso de Brasil en el marco del proyecto “e-democracia”, que representan un avance claro en este sentido o incluso el uso de tecnologías como plataformas y redes sociales para interactuar en procedimientos ordinarios.
4. Habilitar espacios de discusión para conocer cuáles son las principales preocupaciones de las ciudadanas y los ciudadanos en las coyunturas que atraviesan los estados. Esto permite profundizar la interacción entre los ciudadanos y sus representantes, así como entre los mismos ciudadanos, en torno a temáticas puntuales. Algunos congresos emplean foros de discusión, pero suelen estar restringidos o estar limitados a las invitaciones que los propios legisladores realizan. Deben existir espacios para la discusión en los que cualquier persona o grupo interesado pueda ser escuchado. Vale la pena conocer la experiencia del Congreso de Brasil, a través de la iniciativa llamada “*expressão*” (expresión), habilitada para que los ciudadanos puedan debatir y emitir sus opiniones en torno a temas de coyuntura, asuntos específicos que son del interés social o que afectan su vida, discutiendo soluciones con sus representantes y otros ciudadanos.

5. Solicitudes a las diputadas y los diputados. La función de gestoría ha adquirido mayor centralidad para las legisladoras y los legisladores pues les permite tener un vínculo mucho más cercano y personal con la ciudadanía. Por ello resulta importante generar herramientas que faciliten a todos los ciudadanos la realización de peticiones a sus representantes. La iniciativa llamada “Pedidos Ciudadanos”, implementada por el Congreso de la República del Perú, es una experiencia en esta temática que merece ser revisada y explorar nuevas modalidades.

Integridad y responsabilidad parlamentaria

La dimensión de integridad y responsabilidad parlamentaria está relacionada con la certeza que tienen los ciudadanos respecto de la actuación de las legisladoras y los legisladores, así como del uso de los recursos públicos por parte del Congreso. Es imperativo construir un nuevo régimen de responsabilidades y rendición de cuentas que regule conforme a los más altos estándares de ética y responsabilidad parlamentaria las actividades de los congresos locales. En este sentido, hay algunas experiencias que resulta importante retomar, pensando en que puedan ser analizadas por los congresos locales en México.

1. La experiencia de Chile. El Congreso Nacional de Chile creó el Comité de Auditoría Parlamentaria, que tiene como finalidad mejorar los procesos de gasto y rendición de cuentas de los fondos que se destinan a financiar las actividades legislativas. Este órgano técnico tiene tres funciones centrales. La primera es controlar el uso de los recursos financieros, es decir, auditar el uso de los fondos públicos (Reglamento del Comité de Auditoría Parlamentaria, Artículo 1º, inciso a). El segundo objetivo es “revisar, en forma previa al examen que les corresponde realizar a las comisiones revisoras de cuentas del Senado y de la Cámara de Diputados, las auditorías que se efectúen de los gastos institucionales del Senado, de la Cámara de Diputados y de la Biblioteca del Congreso Nacional” (Reglamento del Comité de Auditoría Parlamentaria, Artículo 1º, inciso b). Finalmente, el comité propone medidas y acciones correctivas para perfeccionar la normativa. Para garantizar independencia e imparcialidad en sus funciones, el Comité de Auditoría Parlamentaria se concibe como un órgano autónomo. Cabe comentar que este órgano está integrado por tres profesionales, un abogado y un contador-auditor con 10 años de ejercicio profesional, así como un especialista en materia de auditoría, que puedan comprobar cinco años o más en cargos similares. Los integrantes de dicho comité duran seis años en sus cargos sin posibilidad de ser reelegidos y son inamovibles; y no pueden tener ninguna relación



de parentesco con diputados, senadores o con funcionarios del Congreso. Por otra parte, el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias del Congreso Nacional de Chile es el órgano de carácter técnico que se encarga de determinar el monto, destino, los ajustes y los criterios de uso de los recursos públicos de las Cámaras para financiar el ejercicio de la función parlamentaria. Además, es responsable de garantizar que todos los legisladores cuenten con una base mínima común de asignaciones financieras y que no exista ninguna forma de discriminación arbitraria en la distribución de los recursos que se destinan para el cumplimiento de sus funciones. Dicho Consejo se integra por 5 miembros: 1) un ex consejero del Banco Central; 2) un ex decano de una Facultad de Administración, de Economía o de Derecho de cualquier universidad reconocida; 3) un ex senador que se haya desempeñado en el encargo parlamentario durante por lo menos ocho años; 4) un ex diputado que se haya desempeñado en el encargo parlamentario un mínimo de ocho años, y 5) un ex ministro de Hacienda, Economía o ex director de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Los integrantes del Consejo son nombrados para ejercer un período de cuatro años y pueden ser reelegidos por tres quintos de los senadores y diputados en ejercicio, a propuesta de la Comisión Bicameral que lo regula. Para garantizar independencia e imparcialidad en sus funciones, no pueden tener ninguna relación de parentesco con diputados, senadores o con los funcionarios del Congreso Nacional.

2. La experiencia del Reino Unido. En 2009 se promulgó la Ley de Normas Parlamentarias, que tiene el objetivo de mejorar el control sobre el gasto del Parlamento, proyecto que a su vez permitió la creación de la *Independent Parliamentary Standards Authority (IPSA)*³³. La creación de este órgano tuvo como finalidad generar mayores niveles de legitimidad y certeza a los ciudadanos en torno al uso de los recursos públicos en las labores parlamentarias y, al mismo tiempo, garantizar que los legisladores cuenten con los recursos necesarios para desempeñar cabalmente sus funciones. Entre las diversas funciones que realiza, la IPSA regula los salarios de los legisladores, además de revisar y aprobar los tabuladores de asignaciones para el desempeño de sus funciones. Para garantizar imparcialidad en su accionar, este órgano es independiente del Parlamento y del gobierno, lo que le permite tomar decisiones autónomas con respecto al uso de los recursos. Además de ello, está conformado por una Junta Directiva que se encarga de determinar sus políticas y estrategias. Dicha Junta se conforma

33 Toda la información referente a la Ley de Normas Parlamentarias y a la implementación de IPSA se tomó de la ley promulgada en 2009, disponible en: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/13/pdfs/ukpga_20090013_en.pdf

por cinco miembros, dentro de los cuales uno debe contar con experiencia en una oficina judicial, otro con formación de auditor y otro con experiencia en un cargo legislativo. El cargo es por cinco años y pueden ser reelectos para un periodo adicional de tres años. Además, se cuenta con un Oficial de Cumplimiento, con una oficina independiente, que se encarga de investigar en caso de existir sospechas de que un legislador esté recibiendo pagos que no se apegan al esquema de costos y gastos que contempla el parlamento. Este órgano también provee apoyo a los legisladores en diversas materias, como el cumplimiento de sus obligaciones fiscales o los códigos de ética y estándares de conducta a los que deben apegarse, con el fin de que consideren los posibles conflictos de interés en que pueden incurrir en cada una de sus decisiones.

Parlamento abierto no es tener foros de consulta o invitar a especialistas a una comparecencia. Parlamento abierto es mucho más que eso y es una agenda que en México es apenas incipiente. Si bien las experiencias internacionales permiten conocer cómo en otros contextos se han afrontado los retos de reconstruir la confianza entre ciudadanos y legisladores, ninguna de esas experiencias debe ser adoptada en sus mismos términos pues cada país y entidad federativa tiene circunstancias únicas. La innovación impulsada por los legisladores y por la propia ciudadanía en los mecanismos de representación parlamentaria será de gran utilidad para la efectiva implementación de prácticas de parlamento abierto en México y en los congresos locales.



7. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

Acta de la sesión extraordinaria del Consejo Consultivo del ITEI celebrada el 29 de junio de 2016: https://www.itei.org.mx/v3/documentos/art8-6k/consultivo/ok_acta_5ta_sesion_extraordinaria_2016.pdf

Acta de la cuarta sesión extraordinaria del Consejo Consultivo del ITEI celebrada el 17 de junio de 2016: https://www.itei.org.mx/v3/documentos/art8-6k/consultivo/cc_cuarta_sesion.pdf

Acta de la sesión extraordinaria del Consejo Consultivo del ITEI celebrada el 19 de agosto de 2016: https://www.itei.org.mx/v3/documentos/art8-6k/cc_novena_sesion_extraordinaria.pdf

Acta de las Comisiones Unidas de Legislación y Puntos Constitucionales y de Gobernación y Organización Interna de los Poderes de los días 10 y 16 de diciembre. Recuperado de: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/pdf/actas/comisiones/ACTA%232%20DEL%2010%20DIC%2015%20LEGIS%20Y%20GOB%20%281%29.pdf

Acta de la sesión del 18 de diciembre de 2018 del Congreso de Nuevo León, p. 6. Recuperado de: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/pdf/actas/ACTA%20049%20SE.pdf

Acuerdo Gubernamental DIGELAG ACU 047/2016 emitido por el gobernador Aristóteles Sandoval. Disponible en: https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/u20/ACUERDO_que_crea_la_Comisi%C3%B3n_Interinstitucional_para_la_Implementaci%C3%B3n_del_Sistema_Anticorrupci%C3%B3n_del_Estado_de.pdf

Acuerdo legislativo que contiene la tercera convocatoria para ocupar los cargos de comisionados ciudadanos del ITEI: <http://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/infolej/agendakioskos/documentos/sistemaintegral/estados/61306.pdf>

Acuerdo legislativo 653-LXI-16 de la Comisión de Participación Ciudadana, Transparencia y Acceso a la Información Pública mediante el cual se da cuenta del proceso llevada a cabo para la designación de los comisionados ciudadanos del ITEI y se envía al pleno del Congreso para su votación por cédula: <http://congresoweb.congresoal.gob.mx/infolej/agendakioskos/documentos/sistemaintegral/estados/62768.pdf> j

Alanís Ricardo, *Se registran 63 para Comité de Selección del SEA*, Milenio, 22 de septiembre del 2017, Consultados el 25 de noviembre del 2018 en <http://www.milenio.com/politica/se-registran-63-para-comite-de-seleccion-del-sea>

Alanís Ricardo, *Iniciarán entrevistas con aspirantes a Comité de Selección del SEA*, Milenio, 12 de octubre del 2017, Consultados el 25 de noviembre del 2018 en <http://www.milenio.com/politica/iniciaran-entrevistas-con-aspirantes-a-comite-de-seleccion-del-sea>

Alcántara Sáez, Manuel y Mercedes García Montero (2013) *¿Parlamentos abiertos? Análisis comparado de la probidad y transparencia parlamentaria en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo.

Alianza para el Parlamento Abierto (2015) *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México*, disponible en: <http://www.parlamentoabierto.mx/wp-content/themes/parlamentoabierto/data/Diagnóstico%20de%20Parlamento%20Abierto.pdf> (última consulta el 4 de mayo de 2017).

Auditoría del Estado de Puebla. *Decreto del Honorable Congreso del Estado, por el que expide la LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE PUEBLA*. [archivo electrónico de Internet], [Disponible en: http://www.auditoriapuebla.gob.mx/images/LEYES/2016/Ley_Transparencia_Puebla_4_mayo_2016.pdf]

Bautista Farías José, “La designación de comisionados del ITE: balance y propuestas”, Disponible en: <https://qmedios.iteso.mx/wp-content/uploads/2017/06/9.-La-eleccion-de-comisionados-del-ITEI.pdf>

Beetham, David (2006) *El Parlamento y la Democracia en el Siglo Veintiuno*, Ginebra: Unión Interparlamentaria.

Bericat, Eduardo (1998) “La doble pirámide de la investigación social” en *La integración de los métodos cuantitativo y cualitativo en a investigación social. Significado y medida*, Barcelona: Ariel, pp. 17-36.



Blanco Sergio (2018), “Presenta informe Comité de Participación Social” en el INFORMADOR.MX. Disponible en: <https://www.informador.mx/jalisco/Presenta-informe-Comite-de-Participacion-Social-20181030-0138.html>

Boletín de información relacionada a la intervención de organizaciones de la sociedad civil en el proceso: <http://www.congreso.jalisco.gob.mx/?q=boletines/diputados-y-sociedad-organizada-avanzan-en-la-construccion-del-sistema-estatal>

Boletín del partido Movimiento Ciudadano respecto al proceso de aprobación de la Ley del Sistema Local Anticorrupción del Estado de Jalisco: <https://movimientociudadano.mx/jalisco/boletines/realiza-buena-labor-la-mesa-de-gobernanza-del-sistema-estatal-anticorrupcion>

Carey, John M. (2003) *Discipline, Accountability, and Legislative Voting in Latin America*, Comparative Politics, Vol. 35, No. 2 (jan., 2003), pp. 191-211.

Carrizales David, *Aprueban Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de NL*, El Universal, 31 de Mayo del 2015, Consultados el 25 de noviembre del 2018 en <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2017/05/31/aprueban-ley-del-sistema-estatal-anticorrupcion-de-nl>

Casar, María Amparo; Marván, Ignacio y Puente, Khemvirg (2010) *La rendición de cuentas y el Poder Legislativo*, México: CIDE.

Central Periodismo Irreverente. *Congreso Local traba Ley de Transparencia: ONG*. [archivo electrónico de Internet], [Disponible en: <https://www.periodicocentral.mx/2015/politicas/congreso-local-traba-ley-de-transparencia-en-puebla-ong>]

Código de ética legislativa. Publicado en el Código de Ética Legislativa del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla. 31 de mayo del 2015. México. Recuperado de: http://congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=10028&Itemid=549

Colectivo por la Transparencia. [archivo electrónico de Internet], [Disponible en: <http://colectivoporlatransparencia.org/>]

Congreso del Estado de Puebla. *Armonización de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla*. [archivo electrónico de Internet], [Disponible en: <http://www.congresopuebla.gob.mx/docs/2016/var/INSTITUCIONAL-PRESENTACION-LEY-TRANSPARENCIA-PLENO-4-MAY.pdf>]

Congreso del Estado de Puebla. *En Puebla avanza la armonización de la Ley de Transparencia*. [archivo electrónico de Internet], [Disponible en: http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=4719:en-puebla-avanza-la-armonizaci%C3%B3n-de-la-ley-de-transparencia&Itemid=501]

Congreso de Puebla. *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla*. [archivo electrónico de Internet], [Disponible en: http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_content&id=2459&Itemid=29&showall=1]

Congreso de Puebla. *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla*. [archivo electrónico de Internet], [Disponible en: http://congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=10024&Itemid=549]

Congreso del Estado de Puebla (2016). Moreno Valle presenta al Congreso la reforma constitucional para crear el Sistema Estatal Anticorrupción. Recuperado de: http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=5731:moreno-valle-presenta-al-congreso-la-reforma-constitucional-para-crear-el-sistema-estatal-anticorrupci%C3%B3n&Itemid=501

Congreso de Nuevo León. “Agenda Temática Mínima para el Segundo Periodo del Primer Año de Ejercicio Constitucional, de la actual LXXIV Legislatura al H. Congreso del Estado de Nuevo León. Recuperado de: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/pdf/74acuerdo091.pdf

Comparecencias de los aspirantes a integrar el comité de selección. Publicado en el Listado de comparecencias. 27 de diciembre del 2016. México. Recuperado de: http://www.congresopuebla.gob.mx/docs/convocatorias/2017/seleccion_del_comite_estatal_de_participacion_ciudadana/Calendario_Comparecencias_para_integrar_Comision_de_Seleccion.pdf

Composición de la LXI Legislatura del H. Congreso de Jalisco tomada de la ficha técnica elaborada por la Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados: http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/dir/DIR-ISS-0717/Jalisco/Ficha_Tecnica_Jalisco.pdf

Coordinación de comunicación social del Congreso del Estado de Yucatán (2018), “*Presentan mecanismo para elegir al fiscal del estado*”. Disponible

en: <http://www.congresoyucatan.gob.mx/noticias/2018/presentan-mecanismo-para-elegir-al-fiscal-del-estado>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

Corbetta, Piergiorgio (2007). *Metodología y técnicas de investigación social*, Madrid: McGraw-Hill.

Curul 43, Bitácora Legislativa semana del 18 de abril al 22 de abril de 2016. Recuperado de: <https://blog.curul43.org/bitacora-congreso-nuevoleon-22abril/>

Curul 43 Nuevo León, *Designación del CPC del SEA Nuevo León – Comunicado*, 30 de agosto del 2018, Consultados el 25 de noviembre del 2018 en <https://blog.curul43.org/cpc-nuevoleon/>

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

Derogada Ley de Información Pública del Estado de Jalisco. Disponible en: https://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/ley_de_informacion_publica_del_estado_de_jalisco_y_sus_municipios_2.pdf

Diario de los debates de la sesión de aprobación de la iniciativa de ley del sistema anticorrupción del estado de Jalisco: http://congresoweb.congresoal.gob.mx/infolej/agendakioskos/documentos/sistemaintegral/sesion/DD_AII_TXXI_N123_18_julio_2017.pdf

Diario de los debates del 25 de agosto de 2016 en donde se da cuenta de la votación por cédula y de los resultados del proceso de designación de comisionados ciudadanos del ITEI: http://congresoweb.congresoal.gob.mx/infolej/agendakioskos/documentos/sistemaintegral/sesion/DD_AI_TX_N56_25_agosto_2016_opt.pdf

Diario de los debates de la sesión del 13 de julio de 2017 consultado en: http://congresoweb.congresoal.gob.mx/infolej/agendakioskos/documentos/sistemaintegral/sesion/DD_AII_TXXI_N122_13_julio_2017.pdf

Diario de los debates del día 19 de abril de 2016, incluye dictamen a discusión del Proyecto de Decreto de la Ley de Participación Ciudadana después de las

observaciones realizadas por el Gobernador de Nuevo León. También incluye discusión y aprobación de la Ley, pp. 34-100. Recuperado de: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/pdf/debates/LXXIV/DD%20SO%20-%2088%20MEL%20OK.pdf

Diario de los debates del día 18 de diciembre de 2015 donde se encuentra el dictamen del EXP. 9531/LXXIV que incluye la Ley de Participación Ciudadana, se incluye también la discusión y aprobación del Dictamen. Pp. 633-700 Recuperado de: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/pdf/debates/DD%20%20SE%20-%2049%20MEL%20COMPLETO%20ok.pdf

Diario de Yucatán, “*Buscan candidato ideal*”, Disponible en: <https://www.yucatan.com.mx/merida/buscan-candidato-ideal>

Diario de Yucatán (2018), “*Congreso elimina pase directo del fiscal general*”, Disponible en: <https://www.yucatan.com.mx/mexico/congreso-elimina-el-pase-directo-del-fiscal-general>

Diario de Yucatán (2018), “*Crónica de mi primer viaje en Mérida*”, Disponible en: <http://yucatan.com.mx/merida/ciudadanos/uber-cronica-de-mi-primer-viaje-en-merida>

Diario de Yucatán (2018), “*PAN Yucatán fija postura ante el caso UBER*”, Disponible en: http://yucatan.com.mx/merida/politica-merida/pan-yucatan-fija-postura-ante-el-caso-uber?utm_source=dlvr.it&utm_medium=twitter

Diario de Mérida (2018), “*Yucatán respetuoso del marco legal en caso Uber*”, Disponible en: <http://yucatan.com.mx/merida/gobierno-merida/yucatan-respetuoso-del-marco-legal-caso-uber>

Diario de Yucatán (2018), “*Wilberth Cetina Arjona fue electo como nuevo fiscal general del estado*”, Disponible en: <https://www.yucatan.com.mx/merida/gobierno/wilberth-cetina-arjona-fue-electo-nuevo-fiscal-general-del-estado>

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos del 18 de julio de 2017 consultado en: <http://congresoweb.congresojal.gob.mx/infolej/agendakioskos/documentos/sistemaintegral/estados/73960.pdf>

Dictamen de la Comisión de Participación Ciudadana, Transparencia y Acceso a la Información pública en el cual se declara desierta la segunda convocatoria y se acuerda iniciar un nuevo proceso de selección: <http://congresoweb.congresoal.gob.mx/infolej/agendakioskos/documentos/sistemaintegral/estados/61197.pdf>

Dictamen de otras iniciativas ciudadanas de Ley de Participación Ciudadana de Nuevo León, Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales. Recuperado de: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/pdf/dictamenes/DICTAMEN%208439%2C%208482%2C%209305%2C%209324%2C%209828%20%281%29.pdf

Dictamen de Comisiones unidas de Anticorrupción y Legislación, Consultados el 25 de noviembre del 2018 en <https://docplayer.es/71863642-Honorable-asamblea-a-las-comisiones-unidas-de-anticorrupcion-y-legislacion-le-fueron-turnados-para-su-estudio-y-dictamen-los-siguientes-expedientes.html>

Documento Teórico del Modelo de Gobierno Abierto (2016), Sistema Nacional de Transparencia Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.

E.consulta.com. *Tramita ONG amparo ante silencio en Ley de Transparencia*. [archivo electrónico de Internet], [Disponible en: <http://www.e-consulta.com/nota/2016-02-17/gobierno/tramita-ong-amparo-ante-silencio-en-ley-de-transparencia>]

Efecto10. El poder de la noticia. *Llega a Puebla la Gira por la Transparencia*. [archivo electrónico de Internet], [Disponible en: <http://efekto10.com/llega-a-puebla-la-gira-por-la-transparencia/>]

El Economista (2018), “*Ley que regula Uber en Yucatán es constitucional: SCJN*”, Disponible en: <https://www.economista.com.mx/empresas/Ley-que-regula-Uber-en-Yucatan-es-constitucional-SCJN-20170525-0119.html>

El Financiero, “ESPECIAL Ley de Participación Ciudadana, arma para la democracia” Esther Herrera, recuperado de: <http://www.elfinanciero.com.mx/monterrey/especial-ley-de-participacion-ciudadana-arma-para-la-democracia>

El Financiero, “Los engranes de la participación ciudadana”, Opinión de: Sara Lozano. Recuperado de: <http://www.elfinanciero.com.mx/monterrey/los-engranes-de-la-participacion-ciudadana>

El Financiero, 6 de enero de 2016, “Comentario sobre algunos aspectos del dictamen a la iniciativa de Ley de Participación Ciudadana de Nuevo León” Recuperado: <http://www.elfinanciero.com.mx/monterrey/comentario-sobre-algunos-aspectos-del-dictamen-a-la-iniciativa-de-ley-de-participacion-ciudadana-de-nuevo-leon>

El Financiero, 29 de junio de 2017, “Nueva Ley no incentiva participación ciudadana” Recuperado de: <http://www.elfinanciero.com.mx/monterrey/especial-nueva-ley-no-incentiva-participacion-ciudadana>

El Diario Norte. *Presenta INAI un diagnóstico sobre leyes de transparencia*. [archivo electrónico de Internet], [Disponible en: http://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_notas=23375]

El mexicano (2018), “*Deja 3 heridos riña entre taxistas y choferes de UBER en Yucatán*”, Disponible en: <http://www.elmexicano.com.mx/informacion/noticias/1/2/nacional/2016/05/25/968374/deja-3-heridos-rina-entre-taxistas-y-choferes-de-uber-en-yucatan>

El Universal (2018), “*Avalan en Yucatán reforma de ley que regula Uber*”, Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2016/06/14/avalan-en-yucatan-reforma-de-ley-que-regula-uber>

El Universal (2018), “*Gana Uber ampara contra regulación en Yucatan*”, Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/estados/gana-uber-amparo-contra-regulacion-en-yucatan>

El Universal, 19 de diciembre de 2015, “*critican iniciativa de Ley de Participación Ciudadana*”, recuperado de: <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2015/12/19/critican-iniciativa-de-ley-de-participacion-ciudadana>

El Universal, “*Critican Iniciativa de Ley de Participación Ciudadana*”, recuperado de: <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2015/12/19/critican-iniciativa-de-ley-de-participacion-ciudadana>

Excélsior. *Moreno Valle presenta iniciativa de Ley de Transparencia*. [archivo electrónico de Internet], [Disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/04/27/1089283>]

Expedientes individuales de los candidatos. Publicado en el Listado candidatos a integrar el comité de selección en el portal oficial del congreso de Puebla. 9

de junio del 2017. México. Recuperado de: http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=10630:proceso-para-integrar-la-comision-de-seleccion-del-comite-estatal-de-participacion-ciudadana-del-sistema-anticorrupcion&Itemid=579

Facebook (2018), Vídeos relacionados con la regulación de plataformas de transporte en Yucatán”, Disponible en: https://www.facebook.com/search/str/congreso+yucat%C3%A1n+ley+de+transporte/keywords_blended_videos?epa=SEE_MORE

Fe de hechos. Publicado en la Notaría Pública 55 del Estado de Puebla. 9 de junio del 2017. México. Recuperado de: http://www.congresopuebla.gob.mx/docs/convocatorias/2017/seleccion_del_comite_estatal_de_participacion_ciudadana/ju/Instrumento_Notarial_fe_de_hechos.pdf

Ferreiro, Alejandro (1999). *Dinero, política y transparencia: el imperativo democrático de combatir la corrupción*, Novena Conferencia Anti-corrupción (IACC), 10 al 15 de octubre, Durban, Sudáfrica.

Ferri Soares de Faria, Cristiano (2013) *El Parlamento abierto en la era de la internet ¿Puede el pueblo colaborar con el legislativo en la elaboración de las leyes?*, Colección Temas de Interesse do legislativo, Brasilia: Cámara de Diputados.

Ficha técnica de la composición de la LXI Legislatura del H. Congreso de Jalisco elaborada por la Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados: http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/dir/DIR-ISS-07-17/Jalisco/Ficha_Tecnica_Jalisco.pdf

Fundar. #ArmonizaTuLey. *Monitoreo de la armonización de las Leyes de Transparencia*. [archivo electrónico de Internet], [Disponible en: <http://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2016/04/CPT-Boleti%CC%81n-ArmonizaTuLey-20-Abril-2016.pdf>]

García Guitián, Elena (2007) “Representación”, en Ricard Zapata-Barrero, ed. *Conceptos políticos en el contexto español*, Madrid: Editorial Síntesis, p. 249. González Sandra, *Comienzan entrevistas para aspirantes a Fiscalías*, Multimedia edición Monterrey, 15 de febrero del 2018, Consultados el 25 de noviembre del 2018 en <https://www.multimedios.com/telediario/local/comienzan-entrevistas-aspirantes-fiscalias.html>

Grupo de Trabajo de Apertura Legislativa de la Alianza para el Gobierno Abierto, *Explorador de datos legislativos abiertos (Legislative Openness Data Explorer)*, herramienta disponible en <https://beta.openparldata.org> (última visita el 4 de mayo de 2017).

Gundermann Kröll, Hans (2004) “El método de los estudios de caso” en Tarrés, María Luisa (coord.) *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, México: Porrúa, El Colegio de México, FLACSO pp. 251-288.

H. Congreso de Nuevo León, Diarios de debates, Consultados el 25 de noviembre del 2018 en http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/diario_debates.php

H. Congreso de Nuevo León, Micrositio del Sistema Estatal Anticorrupción, Consultados el 25 de noviembre del 2018 en <http://www.hcnl.gob.mx/sistema-estatal-anticorrupcion/>

H. Congreso de Nuevo León, Proyecto de Ley del Sistema Estatal Anticorrupción, Consultados el 25 de noviembre del 2018 en http://www.hcnl.gob.mx/pdf/proyecto_anticorrupcion.pdf

Heald, David (2003) *Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice*, Public Administration, Vol. 81, No. 4, pp. 723-759.

Hora Cero, 12 de febrero de 2016, “Hay inquietud en la gente”: Fernando Elizondo Barragán” Recuperado de: <https://www.horacero.com.mx/nuevo-leon/hay-inquietud-en-la-gente-fernando-barragan/>

Infolliteras (2018), “*Candidatos a la fiscalía comparecieron ante el Congreso*”, Disponible en: <http://www.infolliteras.com/articulo.php?id=43971>

Infolliteras (2018), “*PAN da la bienvenida a UBER en Yucatán, dice Raúl Paz, es buena la competencia*”, Disponible en: <http://www.infolliteras.com/articulo.php?id=31050>

Infolliteras (2018), “*Rechazan frente a Palacio de Gobierno reforma de transporte al grito de ¡Uber, Uber, Uber!*”, Disponible en: <http://www.infolliteras.com/articulo.php?id=32589>

Información en Twitter referente al proceso de la ley del sistema local anticorrupción del estado de Jalisco: https://twitter.com/search?q=sistema%20anticorrupci%C3%B3n%20jalisco&src=typd&lang=es_on/

Iniciativa Ciudadana de Ley que promueve el c. Alfonso Noé Martínez Alejandro por el que se presente la Ley de Participación Ciudadana en Nuevo León. Recuperada de: https://issuu.com/creandoespacios/docs/ley_de_participaci_n_ciudadana_en_

Iniciativa ciudadana de Ley que presentan los ciudadanos Jesús González Ramírez, Roberto Alfonso Gallardo y José Manuel Belisario Domínguez por el que se presenta la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Nuevo León. Recuperado de: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/iniciativas/pdf/ciudadanas/LXXIV-2015-EXP9531.pd

Iniciativa por la cual se expide la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Puebla. op. Cit. Recuperado de: http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_k2&view=itemlist&task=filter&category=25&ordering=1&ordering_default=date&orderto=desc&Itemid=533&page_heading=Listad+de+Iniciativas&limitstart=780

Keane, John (2009) *Life and death of democracy*, Londres: Simon and Schuster, 2009.

King, Gary; Keohane, Robert O. y Verba, Sidney (2000) *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*, Madrid: Alianza editorial.

Laakso, Markku y Rein Taagepera (1979). “Effective Number of Parties. A Measure with Application to West Europe”, en *Comparative Political Studies*, Vol. 12, No. 1, abril, 3-27.

La Jornada Maya (2018), “*Inicia mi taxi en Yucatán, app del FUTV para hacer frente a UBER*”, Disponible en: <https://www.lajornadamaya.mx/2016-03-02/Ya-descargable>

La Jornada Maya, “*Wilbert Cetina, experimentado para FGE, pero sin carrera política*”, Disponible en: <https://www.lajornadamaya.mx/2018-10-22/Wilbert-Cetina--experimentado-para-FGE--pero-sin-carrera-publica>

La Jornada Maya (2018), “*Inicia mi taxi en Yucatán, app del FUTV para hacer frente a UBER*”, Disponible en: <https://www.lajornadamaya.mx/2016-03-02/Ya-descargable>

La revista peninsular (2018), “Queja del FUTV contra el funcionamiento de los taxis Uber”, Disponible en: <http://www.larevista.com.mx/yucatan/queja-del-futv-contra-el-funcionamiento-de-los-taxis-uber-1419>

Lado B. *Nodo de Transparencia*. [archivo electrónico de Internet], [Disponible en: <https://ladobe.com.mx/tag/nodo-de-transparencia/>]

Lendo Fuentes, Tomislav y Jorge Fernando Resina de la Fuente (2016) “Parlamento abierto: un análisis comparado de los Congresos de Chile, España, Estados Unidos y México”, en *Cuaderno de Investigación número 27*, México: Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

Leston, Bandeira (2012) “Studying the Relationship between Parliament and Citizens” en *The Journal of Legislative Studies*, vol. 18

Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán, Disponible en: http://www.congresoyucatan.gob.mx/recursos/ley/ley_129.pdf

Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Nuevo León, Disponible en: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/LEY%20DE%20PARTICIPACION%20CIUDADANA%20PARA%20EL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla. Disponible en: <http://www.infodf.org.mx/documentospdf/Ley%20de%20Transparencia%20de%20Puebla.pdf>

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipio. Disponible en: https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Ley%20de%20Transparencia%20y%20Acceso%20a%20la%20Informaci%C3%B3n%20P%C3%BAblica%20del%20Estado%20de%20Jalisco%20y%20sus%20Municipios_15.pdf

Ley de Transporte del Estado de Yucatán, en materia de transporte de pasajeros contratado a través de plataformas tecnológicas, Disponible en http://www.congresoyucatan.gob.mx/detalle_ley.phpidley=48http://www.congresoyucatan.gob.mx/detalle_dictamen.php?iddictamen=298

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco. Disponible en: <https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Ley%20Org%C3%A1nica%20del%20Poder%20Legislativo%20del%20Estado%20de%20Jalisco%2013-04-2017.pdf>

Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Puebla. Publicada en el Portal oficial de internet del gobierno de Puebla. 27 diciembre 2016. México. Recuperado de: <http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/leyes/item/ley-del-sistema-anticorrupcion-del-estado-de-puebla>

Ley del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Nuevo León, Publicada en el periódico oficial del estado en 2017, Disponible en: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/leyes/ley_del_sistema_estatal_anticorrupcion_para_el_estado_de_nuevo_leon/

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación (LFTAIP) (2016) disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_270117.pdf (última consulta el 01 de enero de 2018).

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación (LGTAIP) (2015) disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015

Lujambio, A. (2010). La pluralización de las Cámaras del Congreso de la Unión de México (1964-1997), en *Alonso Lujambio. Estudios Congressionales, Edición Homenaje*, México: Cámara de Diputados, LXII Legislatura, pp. 105-118.

Luna Pla, Issa, K. Puente e I.B. Flores, coords. (2018) *Transparencia legislativa y parlamento abierto*, México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Luton, Larry S. (2010) *Qualitative research approaches for public administration*, Estados Unidos: M. E. Sharpe.

Mahoney, James y Goertz, Gary (2006) “A Tale of Two Cultures: Contrasting Quantitative and Qualitative Research” en *Political Analysis*, vol. 14, no. 3, p. 227-249.

Martínez Tafolla Plinio Manuel (2018) “*Un parlamento abierto para rendir cuentas*”, en Cruz Villegas Christian (coord.) “*Parlamento Abierto en Guanajuato*”, México, Liber Iuris Novum, pp. 269-281

Micrositio de información proactiva del ITEI: <https://www.itei.org.mx/v4/index.php/transparencia/proactiva>

Milenio, 6 de noviembre de 2015. “Presentan nueva iniciativa de participación ciudadana” Recuperado de: <http://www.milenio.com/politica/presentan-nueva-iniciativa-de-participacion-ciudadana>

Milenio, 16 de diciembre de 2014, “Tiene otra oportunidad Ley de Participación Ciudadana” Recuperado de: <http://www.milenio.com/estados/tiene-otra-oportunidad-ley-de-participacion-ciudadana>

Milenio (2018), “*Ciudadanos meridianos exigen su derecho de decidir entre UBER y FUTV*”, Disponible en: https://sipse.com/milenio/ciudadanos-meridianos-exigen-derecho-decidir-entre-taxistas-futv-uber-207062.html?utm_source=dlvr.it&utm_medium=twitter

Milenio (2018), “*Uber recluta socios en Mérida*”, Disponible en: <https://sipse.com/milenio/uber-busca-socios-en-merida-193478.html>

Milenio (2018), “*Yucatán abre la puerta a UBER, Cabify y otros*”, Disponible en: <https://sipse.com/milenio/uber-transporte-impuesto-extra-empresas-servicio-apps-207248.html>

Milenio (2018), “*Ciudadanos meridianos exigen su derecho de decidir entre UBER y FUTV*”, Disponible en: https://sipse.com/milenio/ciudadanos-meridianos-exigen-derecho-decidir-entre-taxistas-futv-uber-207062.html?utm_source=dlvr.it&utm_medium=twitter

Minuta de acuerdo del pleno. Publicado en el Listado de minutas aprobadas por el pleno del congreso de Puebla. 24 de mayo del 2017. México. Recuperado de: http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=10630:proceso-para-integrar-la-comision-de-seleccion-del-comite-estatal-de-participacion-ciudadana-del-sistema-anticorrupcion&Itemid=579

Minuta de acuerdo del pleno. op. Cit. Recuperado de: http://www.congresopuebla.gob.mx/docs/convocatorias/2017/seleccion_del_comite_estatal_de_participacion_ciudadana/Minuta_de_Acuerdo_Pleno_9_Integrantes_Comision_de_Selecci%C3%B3n_4_Julio.pdf

Minuta de acuerdo del pleno. Publicado en el Listado de minutas aprobadas por el pleno del congreso de Puebla. 4 de Julio del 2017. México. Recuperado de: http://www.congresopuebla.gob.mx/docs/convocatorias/2017/seleccion_del_comite_estatal_de_participacion_ciudadana/Minuta_de_Acuerdo_Pleno_9_Integrantes_Comision_de_Selecci%C3%B3n_4_Julio.pdf

Notirivas, “115 preguntas se recabaron para los aspirantes a Fiscal General de Yucatán”, Disponible en: <http://gruporivas.com.mx/notirivas/115-preguntas-se-recabaron-para-los-aspirantes-a-fiscal-general-de-yucatan/>

OCDE, *Nuevo León ha establecido ya su Sistema Estatal Anticorrupción y cuenta con ciertas ventajas frente a otros estados, pero debe dar sostenibilidad a las reformas para vencer la desconfianza ciudadana en las instituciones públicas, afirmó la OCDE*, 21 de noviembre del 2018, Consultado el 25 de noviembre del 2018 en <http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/estudiodelaocdesobreintegridadenelestadodenuvoleonmexico.htm>

Oficio emitido por el Presidente del Consejo Consultivo del ITEI dirigido al Presidente de la Mesa Directiva del Congreso de Jalisco: http://congresoweb.congresojal.gob.mx/infolej/agendakioskos/documentos/sistemaintegral/estados/R_24411.pdf

Oficio del Consejo del ITEI enviado al Congreso del Estado de Jalisco resultados primera convocatoria: <http://congresoweb.congresojal.gob.mx/infolej/agendakioskos/documentos/sistemaintegral/estados/60686.pdf>

Oficio Consejo Consultivo del ITEI al Congreso del Estado de Jalisco resultados de la segunda convocatoria <http://congresoweb.congresojal.gob.mx/infolej/agendakioskos/documentos/sistemaintegral/estados/61196.pdf>

Oficio del Consejo Consultivo del ITEI al Congreso del Estado de Jalisco informando los resultados de la tercera convocatoria: <http://congresoweb.congresojal.gob.mx/infolej/agendakioskos/documentos/sistemaintegral/estados/62707.pdf>

Oficio de Ricardo Alfonso de Alba Moreno a La Comisión de Participación Ciudadana, Transparencia y Acceso a la Información Pública del Congreso del Estado de Jalisco el día 11 de julio de 2016 <http://congresoweb.congresojal.gob.mx/infolej/agendakioskos/documentos/sistemaintegral/estados/61190.pdf>

Oficio de Alfonso Hernández Godínez a La Comisión de Participación Ciudadana, Transparencia y Acceso a la Información Pública del Congreso del Estado de Jalisco el día 11 de julio de 2016: <http://congresoweb.congresojal.gob.mx/infolej/agendakioskos/documentos/sistemaintegral/estados/61189.pdf>

ONU México, sitio web, disponible en: <http://www.onu.org.mx/agenda-2030/objetivos-del-desarrollo-sostenible/> (última consulta el 10 de julio 2017)

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2016) “El imperativo de la innovación en el sector público: estableciendo una agenda para la acción”, en Guillermo M. Cejudo, Mauricio I. Dussauge y Cynthia L. Michel (coords.) *La Innovación en el Sector Público: Tendencias internacionales y experiencias mexicanas*, México: INAP-CIDE, pp.27-84.

Padilla Jesús, *Los Diputados Warden*, Reporte Índigo, 1 de diciembre del 2017, Consultado el 25 de noviembre del 2018 en <https://www.reporteindigo.com/reporte/los-diputados-warden/>

Página del Gobierno de Nuevo León, “Presentan propuesta de Reglamento de Participación Ciudadana para los municipios” Recuperado de: <http://www.nuevoleon.gob.mx/noticias/presentan-propuesta-de-reglamento-de-participacion-ciudadana-para-los-municipios>

Página de internet del Consejo Consultivo del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco: <https://www.itei.org.mx/v4/nosotros/consultivo>

Página de internet de la Comisión Interinstitucional para la implementación del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Jalisco: <https://cisaej.jalisco.gob.mx/>

Poder PDA (2018), “*Uber busca choferes para su llegada a Mérida Yucatán*”, Disponible en: <https://www.poderpda.com/aplicaciones/uber-llega-a-merida-yucatan/>



Poder PDA (2016), “Uber dejaría de prestar servicios en Mérida”, Disponible en: <https://www.poderpda.com/aplicaciones/diputados-yucatecos-cierran-puertas-a-uber/>

Por esto (2018) “Congreso dará entrada hoy a la terna para fiscalía general”, Disponible en: <http://www.poresto.net/2018/10/15/congreso-dara-entrada-hoy-a-terna-para-fiscalia-general/>

Portal de Transparencia Con los Ojos Abiertos. *Organizaciones se amparan ante falta de respuesta del Congreso por #LeyTransparencia*. [archivo electrónico de Internet], [Disponible en: <http://conlosojosabiertos.org.mx/index.php/secciones/noticias/item/organizaciones-se-amparan-ante-falta-de-respuesta-de-diputados-por-leytransparencia>]

Proceso, 1 de febrero de 2016, “Confirma El Bronco que en 2018 someterá su cargo a consulta ciudadana” recuperado de: <https://www.proceso.com.mx/428385/confirma-el-bronco-que-en-2018-sometera-su-cargo-a-consulta-ciudadana>

Proceso (2018), “Corte determina que Congreso de Yucatán puede regular servicio de Uber y Cabify”, Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/487780/corte-determina-congreso-yucatan-puede-regular-servicio-uber-cabify>

Proceso, “Veta el Bronco Ley de Participación Ciudadana en NL que incluía revocación de mandato”, Luciano Campos Garza, recuperado de: <https://www.proceso.com.mx/426622/veta-el-bronco-ley-de-participacion-ciudadana-en-nl-que-incluia-revocacion-de-mandato>

Power, Greg (2009) *Manual de ética y conducta parlamentarias. Guía para parlamentarios*, Londres: Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción (GOPAC), Grupo de Trabajo Mundial sobre Ética Parlamentaria y Fundación Westminster para la Democracia.

Power, Greg (2012) *Informe Parlamentario Mundial. La naturaleza cambiante de la representación parlamentaria*, Unión Interparlamentaria, disponible en: <http://www.ipu.org/pdf/publications/gpr2012-full-s.pdf> (última consulta el 4 de mayo de 2017).

Puebla Sigue. Código de Ética Legislativa del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla. [archivo electrónico de Internet], [Disponible en: <http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/codigos/item/codigo-de-etica-legislativa-del-h-congreso-del-esdado-libre-y-soberano-de-puebla>]

Puente, Khemvirg (2011) “Transparencia legislativa local en México”, en Martí Capitanachi, Luz del Carmen, (coords.) *Temas Selectos de Transparencia y Acceso a la Información*, México: Instituto Veracruzano de Acceso a la Información Pública.

Puente, Khemvirg (2017a) “La Transparencia Legislativa en México”, en *Cuaderno de Investigación número 28*, México: Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

Puente, Khemvirg (2017b) “Parlamento abierto: tránsito hacia un nuevo modelo de representación política” en Béjar Algázi (coord.), *El proceso legislativo en México. La participación de la sociedad civil organizada en el Congreso de la Unión*, Editorial UNAM y La Biblioteca, México, pp. 41-62.

Puente, Khemvirg (2018) “Participación ciudadana en la actividad parlamentaria”, *Cuadernos de la Ciudad de México*, México: Instituto Electoral de la Ciudad de México y Universidad Nacional Autónoma de México.

Puente, Khemvirg e Issa Luna Pla (2018) “Transparencia y Apertura de la Cámara de Diputados de México”, *Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto. Resumen Ejecutivo*, México: Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI).

Puente, Khemvirg y Gutiérrez Luna, Anahí (2017) “La participación ciudadana en el proceso legislativo mexicano: inercias y oportunidades” en Valverde, Karla (coord.) *Ciudadanía y calidad de vida: retos contemporáneos para el análisis del desarrollo social*, México: FCPyS-UNAM.

Ramírez Gallo Arturo (2016), “*Pelean Valencia y Kumamoto por comisionados del ITEI*”, Milenio Diario, Disponible en: <http://www.milenio.com/estados/pelean-valencia-y-kumamoto-por-comisionados-de-itei>

Redacción ABC, Reprueba Consejo Cívico Nombramiento en SEA, ABCNOTICIAS.MX, 2 de octubre del 2018, Consultado el 25 de noviembre del 2018 en <https://www.abcnoticias.mx/reprueba-consejo-civico-nombramiento-en-sea/116405>

Red Latinoamericana por La Transparencia Legislativa (2016) *Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa*, disponible en: <http://indice.transparencialegislativa.org> (última consulta el 4 de mayo de 2017).

Registro de Votaciones del mes de diciembre de 2015, donde se incluye la votación de la Ley de Participación Ciudadana el 18 de diciembre de 2015. P. 191. Recuperado de: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/pdf/votaciones_dic_15.pdf

Registro de votaciones del mes de abril de 2016, donde se incluye la votación de la Ley de Participación para el Estado de Nuevo León el 19 de abril de 2016, p. 128. Recuperado de: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/pdf/votaciones_abril_16.pdf

Reglamento para el Gobierno Interior del Estado de Nuevo León, Publicado en *El periódico oficial del estado en 1992*. disponible en: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/reglamentos/reglamento_para_el_gobierno_interior_del_congreso_del_estado_de_nuevo_leon/

Reporte Índigo (2016), “*Continúa disputa por el ITEI*”. Disponible en <http://www.reporteindigo.com/reporte/continua-disputa-por-itei-reporte-indigo-1039/>

Ritchie, Jane (2003) “The Applications of Qualitative Methods to Social Research”, en Ritchie, Jane y Jane Lewis, *Qualitative Research Practice. A Guide for Social Science Students and Researchers*, Londres: SAGE Publications, pp. 24-46.

Rosenthal, Alan (1998) *The decline of representative democracy*, Nueva York: CQ Press, 1998.

Sánchez Serrano, Rolando (2004) “La observación participante como escenario y configuración de la diversidad de significados” en Tarrés, María Luisa (coord.) *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, México: Porrúa, El Colegio de México, FLACSO pp. 97-134.

Sartori, Giovanni (1999) “En defensa de la representación política” en *Claves de la Razón Práctica*, número 91.

Strauss, Anselm y Corbin, Juliet (2002) *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*, Medellín: Universidad de Antioquia.

Sunlight Foundation, *Open States*, herramienta disponible en: <https://openstates.org> (última visita el 4 de mayo de 2017)

Tarrés, María Luisa (coord.) (2004) *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, México: Porrúa, El Colegio de México, FLACSO.

Taylor, S.J y R. Bogdan (1987) *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*, Barcelona: Paidós.

Tormey, Simon (2015), *The end of representative politics*, Cambridge: Polity.

Unión Interparlamentaria (UIP) (2006) *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno. Una guía de buenas prácticas*. Escrito y revisado por David Beetham.

Unión Interparlamentaria (UIP) (2007) *Instrumentos de control parlamentario. Estudio comparativo de 88 parlamentos nacionales*. Redacción y edición: Hironori Yamamoto.

Unión Interparlamentaria (UIP) (2016) *Informe Mundial sobre el Parlamento Electrónico (World e-Parliament Report)*, disponible en: <http://www.ipu.org/pdf/publications/eparl16-en.pdf> (última consulta el 4 de mayo de 2017).

Unión Interparlamentaria (UIP) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2017) *Informe Mundial 2017. Supervisión parlamentaria: el poder del parlamento para exigir cuentas al gobierno*, Ginebra, Suiza.

Uno TV, “Diputados Aprueban Ley de Participación Ciudadana en NL”. 19 de abril de 2016. Recuperado de: <https://www.unotv.com/noticias/estados/nuevo-leon/detalle/diputados-aprueban-ley-de-participacion-ciudadana-en-nl-069574/>

Vela Peón, Fortino (2008) “Un acto metodológico básico de la investigación social: la entrevista cualitativa” en Tarrés, María Luisa (coord.) *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, México: Porrúa, El Colegio de México, FLACSO pp.63-95.

Video de las entrevistas por parte de diputados del Congreso de Jalisco a los aspirantes a comisionados ciudadanos del ITEI https://www.youtube.com/watch?v=qEUTQMJS_VA

YouTube. Canal del Congreso del Estado de Puebla. *Aprueba Congreso Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Puebla*. [archivo electrónico de Internet], [Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=0Wbqz0DQOHQ>]



8. ANEXOS

Información procesada para la selección de los congresos locales a estudiar

Es importante mencionar que, en caso de no encontrarse casos que cumplieran con los criterios establecidos, o que sólo un estado cumpliera con ambos, se presentarían otras opciones que fueran consideradas igualmente valiosas por encontrarse cerca de la media en una o las dos medidas propuestas y/o por el criterio del año de renovación del Congreso o la existencia de reelección. La intención fue presentar dos o tres casos por región, para luego seleccionar entre ellos cuáles serían los definitivos.

Cuadro A
Congresos estatales que cumplen con los criterios de selección, Región Centro

C1: REGIÓN	ENTIDAD FEDERATIVA	C2: INSTITUCIONALIZACIÓN	C2: NEP LEGISLATIVO
REGIÓN CENTRO		SÓLO CUMPLEN	
Centro	Guerrero	0.580	
Centro	Morelos	0.490	
Centro	Oaxaca	0.450	
			SÓLO CUMPLEN
Centro	Tlaxcala		6.720
Centro	Hidalgo		5.500
		CUMPLEN CON AMBOS CRITERIOS	
Centro	Ciudad de México	0.500	4.970
Centro	Puebla	0.540	5.740

El cuadro A presenta información sobre los estados que conforman la región centro del SNT. Como puede apreciarse, existen tres congresos estatales que se encuentran por encima de la media sólo con respecto a su institucionalización (Guerrero, Morelos y Oaxaca) y dos que sólo superan la media en la medida de pluralidad medida a partir del NEP legislativo (Tlaxcala e Hidalgo). Sin embargo, se identifican dos congresos que superan la media en ambos criterios de selección: la Ciudad de México y Puebla.

Cuadro B

Congresos estatales que cumplen con los criterios de selección, Región Centro Occidente

C1: REGIÓN	ENTIDAD FEDERATIVA	C2: INSTITUCIONALIZACIÓN	C2: NEP LEGISLATIVO
REGIÓN CENTRO OCCIDENTE		SÓLO CUMPLEN	
Centro Occidente	Michoacán	0.670	
Centro Occidente	Querétaro	0.610	
Centro Occidente	Guanajuato	0.500	
		SÓLO CUMPLEN	
Centro Occidente	San Luis Potosí		6.720
Centro Occidente	Nayarit		5.500
Centro Occidente	Zacatecas		4.370
		CUMPLEN CON AMBOS CRITERIOS	
Centro Occidente	Jalisco	0.540	4.210
OTROS CASOS PROPUESTOS			
Centro Occidente	San Luis Potosí	0.410	5.170
Centro Occidente	Guanajuato	0.500	2.960

El cuadro B muestra la información de las entidades federativas que integran la región centro occidente del SNT. En esta ocasión, nuevamente son tres los congresos estatales que sólo logran superar la media en el criterio de institucionalización (Michoacán, Querétaro y Guanajuato), y otros tres presentan números por encima de la media únicamente en el criterio de pluralidad (San Luis Potosí, Nayarit y Zacatecas). Solamente el congreso de estado de Jalisco alcanza a superar la media en ambos criterios. No obstante, se proponen como casos alternativos a tener en cuenta San Luis Potosí y Guanajuato, ya que ambos superan la media en uno de los criterios y se encuentran cerca en el restante.

Cuadro C**Congresos estatales que cumplen con los criterios de selección, Región Norte**

C1: REGIÓN	ENTIDAD FEDERATIVA	C2: INSTITUCIONALIZACIÓN	C2: NEP LEGISLATIVO
REGIÓN NORTE		SÓLO CUMPLEN	
Norte	Tamaulipas	0.550	
Norte	Baja California Sur	0.530	
Norte	Sinaloa	0.480	
			SÓLO CUMPLEN
Norte	Chihuahua		3.570
Norte	Coahuila		3.210
Norte	Baja California		3.080
		CUMPLEN CON AMBOS CRITERIOS	
Norte	Nuevo León	0.450	3.410
Norte	Durango	0.460	3.570
OTROS CASOS PROPUESTOS			
Norte	Coahuila	0.420	3.210

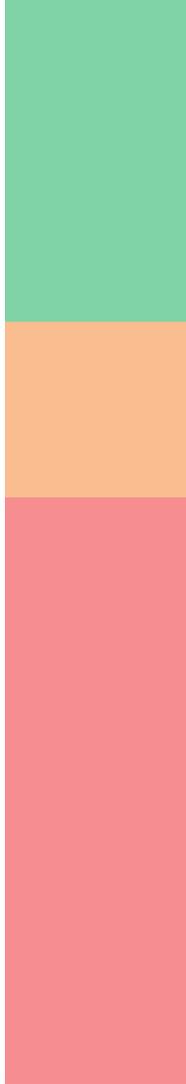
El cuadro C presenta la situación de las entidades federativas de la región norte del SNT. Se puede apreciar que los congresos de Tamaulipas, Baja California Sur y Sinaloa presentan medidas por encima de la media en el Índice de Institucionalización; mientras Chihuahua, Coahuila y Baja California lo hacen respecto al criterio de pluralidad. Los casos que superan la media en ambos criterios son Nuevo León y Durango, mostrando medidas muy cercanas, y se presentan como los más claros de cara a la selección final. El estado de Coahuila se ofrece como alternativa, entendiendo que no supera la media en un criterio, se encuentra cercano en el restante, y no renovó su congreso en 2018.

Cuadro D
Congresos estatales que cumplen con los criterios de selección, Región Sureste

C1: REGIÓN	ENTIDAD FEDERATIVA	C2: INSTITUCIONALIZACIÓN	C2: NEP LEGISLATIVO
REGIÓN SURESTE		SÓLO CUMPLEN	
Sureste	Yucatán	0.500	
Sureste	Veracruz	0.450	
Sureste	Campeche	0.430	
		SÓLO CUMPLEN	
Sureste	Quintana Roo		5.790
Sureste	Chiapas		4.320
		CUMPLEN CON AMBOS CRITERIOS	
Sureste		Ningún estado cumple con los dos criterios.	
OTROS CASOS PROPUESTOS			
Sureste	Yucatán	0.500	2.850
Sureste	Quintana Roo	0.380	5.790

Finalmente, el cuadro D expone aquellas entidades federativas que conforman la región sureste del SNT. En esta ocasión, los congresos de los estados de Yucatán, Veracruz y Campeche superan la media de la región en el criterio de institucionalización; mientras los de Quintana Roo y Chiapas lo hacen respecto al criterio de pluralidad. Esta región tiene la particularidad de que ningún congreso estatal muestra medidas por encima de la media en ambos criterios, por lo que se proponen dos casos que logran cumplir con uno de los criterios: Yucatán y Quintana Roo. En el caso de Yucatán, presenta un resultado muy cercano a la media en la medida de pluralidad. Quintana Roo, por su parte, aunque no está tan cercano a la media, es propuesto por no haber renovado su congreso en 2018.

**ESTUDIO DE LA APLICACIÓN DE LA
METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN EN
MATERIA DE TRANSPARENCIA
LEGISLATIVA Y PARLAMENTO ABIERTO
EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA 2019**



INTRODUCCIÓN



El Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto (en adelante Observatorio) surge del interés del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) por analizar el estado en que se encuentran las acciones en materia de transparencia y la aplicación del modelo de Parlamento Abierto en México. En el primer año del proyecto se analizó la Cámara de Diputados durante la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión. En esta segunda entrega, se analizan la LXII y LXIII Legislaturas del Senado de la República.

Con base en el principio constitucional de acceso a la información pública¹, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece en su Capítulo III los principios que en materia de Gobierno Abierto deben cumplir los sujetos obligados². Asimismo, en mayo de 2016 se publicó la nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública³ que estableció nuevas obligaciones a todos los poderes, incluidos los congresos, en materia de lo que se denomina “gobierno abierto”. La Ley promueve que se establezcan: “políticas internas para conducirse de forma transparente”, “condiciones que permitan que permee la participación de ciudadanos y grupos de interés”, “mecanismos para rendir cuentas de sus acciones” y “promover la eficacia tanto en la organización de su trabajo como en su propio desempeño”.

Asimismo, los congresos federal y locales deben permitir la participación ciudadana en el proceso legislativo, publicar activamente información en línea sobre las responsabilidades, tareas y funciones, facilitar la formación de alianzas con grupos externos para reforzar la participación ciudadana en las Cámaras y permitir que

1 El artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (última reforma publicada en el DOF el 15/09/2017) expresa, entre otras cosas, que “El derecho a la información será garantizado por el Estado” y que “Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión”.

2 Capítulo III, “Del Gobierno Abierto”, nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 04/05/2015. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf> (última consulta el 01 de enero de 2018).

3 Capítulo IV, “Del Gobierno Abierto”, nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 09/05/2016. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_270117.pdf (última consulta el 01 de enero de 2018).



la ciudadanía tenga acceso a información más comprensible a través de múltiples canales y con formatos abiertos, así como desarrollar plataformas digitales y otras herramientas que permiten la interacción ciudadana con las Cámaras del Congreso⁴. Este estudio da cuenta de cómo las LXII y LXIII legislaturas en el Senado de la República se enfrenta a la implementación de dichas reformas y a la adaptación de la organización institucional y los procedimientos internos para responder a la expectativa generada en la sociedad y reconocida a través de la nueva norma.

El estudio está organizado de la siguiente forma: en el primer apartado se recuperan los elementos conceptuales básicos de la noción de Parlamento Abierto, sus dimensiones y las funciones que desempeña una legislatura democrática contemporánea. El segundo apartado muestra el aparato metodológico empleado para observar empíricamente las prácticas de Parlamento Abierto en el Senado de la República durante las LXII y LXIII Legislaturas, que incluyeron la revisión exhaustiva de 2,296 procesos parlamentarios que durante esos años se llevaron a cabo en distintas funciones, todo ello con la finalidad de seleccionar casos relevantes para ser analizados a profundidad. El tercer apartado es el producto del análisis cualitativo de los cuatro casos seleccionados para el estudio y análisis en todas las funciones parlamentarias y en cada una de las dimensiones del modelo de Parlamento Abierto. Finalmente, se presenta un apartado con recomendaciones que surgen del análisis de evidencia y que podrían ser consideradas por el Senado de la República en el proceso de implementación de su agenda en materia de Parlamento Abierto.

De esa forma, los ciudadanos no son simples testigos del proceso de creación de leyes o del desempeño de las legislaturas y legisladores, sino que colaboran en los procesos parlamentarios. Los grupos de la sociedad no son ni un obstáculo para la construcción de acuerdos ni simples observadores. En este proyecto se explorarán cuáles de estos mecanismos existen actualmente en el Senado de la República para propiciar este tipo de intercambios.

4 Artículo 67 de la nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 09/05/2016. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_270117.pdf (última consulta el 01 de enero de 2018).

1. PARLAMENTO ABIERTO: CONCEPTO Y DIMENSIONES

Se afirma con frecuencia que existe una crisis de representación y que la desconfianza en los partidos políticos aparece como uno de los principales indicadores al respecto. En este contexto, los órganos de representación política parlamentaria están diseñados para constituir institucionalmente las relaciones entre la sociedad y las autoridades. Como afirmaba Pitkin, se trata de una “relación en la que el que adopta las decisiones políticas ha sido autorizado mediante la celebración de una elección y por un período limitado, por compartir determinadas características como ideología, intereses, etc. y una cierta identificación emocional con el que lo elige, para que actúe en su beneficio, por lo que deberá posteriormente rendir cuentas” (García, 2007). Es decir, para que el representante desempeñe de manera satisfactoria la función representativa deberá actuar en beneficio del representado, y la única manera de evaluar si esto es realmente así es mediante ejercicios de rendición de cuentas sobre su desempeño. Aunque el aspecto de rendición de cuentas propio de la representación se facilita en sistemas que funcionan con reelección consecutiva, está presente en cualquier ejercicio de renovación de autoridades por medio de elecciones.

Se debe entender que, en democracia, las legislaturas son construcciones organizacionales en donde se concreta el modelo de representación política, pero es necesario aclarar que su simple existencia no garantiza el ejercicio democrático del poder parlamentario conferido en las urnas. Incluso, en la actualidad, las legislaturas en el mundo afrontan un estigma que les ha restado legitimidad. Rosenthal (1998: 4) señala que “la legislatura es retratada en la prensa y percibida por el público como esencialmente antidemocrática, no representativa, irresponsable, poco ética, que sirve a los intereses de (y es controlada por) unos cuantos”. Esta percepción es difícil de ser transformada cuando existen obstáculos que dificultan la comunicación entre la ciudadanía y sus representantes, o cuando la institución no garantiza el derecho de acceso a la información, no explica y justifica sus decisiones o impide la interacción con la sociedad de forma permanente.

Simon Tormey (2015) ha identificado cuatro indicadores significativos que demuestran el contexto en que se registra la llamada crisis de representación: 1) la baja participación de los votantes, principalmente en las elecciones congresionales frente a las elecciones presidenciales que suelen atraer a más votantes; 2) el declive en la membresía de los partidos políticos, a diferencia de la creciente aparición de organizaciones de la sociedad civil no partidista, ya que los partidos han dejado de ser los

articuladores exclusivos de los intereses y demandas de la sociedad; 3) la desconfianza en la clase política y en las autoridades, que ha minado la credibilidad de sus acciones; y 4) el desinterés generalizado en la política, frente otros asuntos que le son más atractivos (desde los espectáculos o eventos deportivos hasta otros temas de carácter social o político pero que no están relacionados directamente con la actividad política institucional sino con algunos actores mediáticamente atractivos). Frente a este entorno, hay quienes sugieren soluciones radicales como el directismo, es decir, la sustitución del modelo representativo por mecanismos plebiscitarios. Sin embargo, como bien lo ha afirmado Sartori (1999), esto supondría colocar en una posición irrelevante a los representantes o incluso podría promover su desaparición, lo que “sólo puede llevarnos a un sistema representativo altamente disfuncional y localmente fragmentado que pierde de vista el interés general...” debido a la imposibilidad práctica para que las decisiones sean tomadas colectivamente de forma permanente.

En el mismo sentido de Keane (2009), aquí se propone transitar de un modelo de representación 1.0 basado en la participación de los ciudadanos en las elecciones, a un modelo 2.0 basado en la interacción durante el ejercicio del poder parlamentario, el cual será posible “gracias a la capacidad creciente de uso de nuevas tecnologías mediante las cuales se constituyen redes de intercambio de información y de acceso remoto a los procesos de toma de decisión en espacios que anteriormente estaban restringidos a legisladores y autoridades” (Puente, 2018). Esta interacción permite el monitoreo permanente y puede ser individual o colectivo, presencial o remoto, directo o indirecto.

Las legislaturas contemporáneas están obligadas a buscar alternativas para restaurar la confianza y reconstruir la relación entre representantes y representados. Así, una de las alternativas que mejor han funcionado para tal propósito es avanzar en una agenda de transformación que no sustituya el modelo de representación, sino que lo complemente y le otorgue mayores grados de legitimidad. Una legislatura democrática moderna⁵ es aquella cuya integración no solo responde al resultado de la voluntad de los ciudadanos expresada en las urnas, sino que en su actuación desarrolla acciones de accesibilidad, entendidas como la posibilidad de que el público no tenga restricciones institucionales para el acceso y participación en los procesos parlamentarios. Para enfrentar los retos que actualmente se presentan, las legislaturas deben rendir cuentas, ser representativas, transparentes, eficaces, profesionales, responsables e íntegras, y principalmente, accesibles a la sociedad y abiertas al escrutinio público (Puente, 2017).

5 En este estudio se emplean indistintamente los términos “Parlamento”, “Legislatura” y “Congreso”. Sin embargo, el término genérico con el que la literatura especializada se refiere a las instituciones legislativas es “legislatura”.

El concepto de Parlamento Abierto implica diversas definiciones y atributos. A diferencia del concepto de Gobierno Abierto, que cuenta con una definición internacionalmente aceptada⁶, el Parlamento Abierto no cuenta con un modelo formalizado en las instituciones en la materia, ya que, por un lado, es resultado de la discusión sobre la representación democrática contemporánea y, por otro lado, sobre el debate de gobierno abierto. Un acercamiento es el que realiza la Unión Interparlamentaria (2006), que hace referencia a las características que definen a un parlamento democrático. Entre ellas incluye a la transparencia, que implica un Parlamento Abierto a la nación a través de diversos medios y transparente en su funcionamiento, pero que no se agota en esa dimensión.

En este estudio se asume, en principio, que el Parlamento Abierto es la forma específica en que los congresos se encargan de atender los asuntos públicos poniendo a los ciudadanos en el centro de las decisiones. Ello se deriva del análisis de los diversos marcos conceptuales y estado actual de las prácticas de los parlamentos en el mundo⁷, incluido el Documento Teórico del Modelo de Gobierno Abierto⁸, que define al Gobierno Abierto como un esquema de gestión y de producción de políticas públicas orientado a la atención y a la solución colaborativa de los problemas públicos con base en colegiados plurales y, en cuyo trabajo, convergen la transparencia y la participación ciudadana como criterios básicos, en un ambiente de rendición de cuentas e innovación social. Así, el modelo de Parlamento Abierto incluye las prácticas que los poderes legislativos en el mundo han puesto en marcha con el fin de promover la apertura institucional y la participación de la sociedad en su interior.

En un Parlamento Abierto se exploran formas distintas de hacer política, donde el ciudadano no solo aparece en términos simbólicos, sino que efectivamente cuenta con capacidades para interactuar con los representantes durante los procesos parlamentarios. Desde este nuevo enfoque de la representación parlamentaria, el ciudadano

6 Ver el Plan de Acción 2016-2018. Tercer Plan de Acción Nacional de México en la Alianza para el Gobierno Abierto. Disponible en <http://gobabierto.mx/wp-content/uploads/2016/09/Plan-de-Accion-C3%B3n-2016-2018.pdf> (última consulta el 28 de julio de 2017).

7 En una primera etapa del Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto se elaboró el “Marco conceptual, metodológico y de diagnóstico sobre transparencia legislativa, rendición de cuentas y Parlamento Abierto en México” en el que se que identificaron las principales mediciones que se han empleado en los años recientes para evaluar la transparencia legislativa y las acciones de Parlamento Abierto en México y en otros países. En el documento se describe la concepción de Parlamento Abierto o transparencia legislativa que emplea cada uno de estos instrumentos y los resultados presentados.

8 Documento Teórico del Modelo de Gobierno Abierto, Sistema Nacional de Transparencia Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, 18/03/2016. Disponible en: <http://inicio.inai.org.mx/SiteCollectionDocuments/Transparencia/Modelo%20de%20Gobierno%20Abierto/Modelo%20Teórico%20de%20Gobierno%20Abierto.pdf> (última consulta el 01 de enero de 2018).



ya no es un testigo o un observador de la actividad legislativa, sino que es un actor central del mismo. Por eso se dice que las prácticas de Parlamento Abierto representan una oportunidad para reconstruir la relación entre representantes y representados.

La noción de Parlamento Abierto avanza hacia ese propósito, aunque es solamente una parte de la transformación del modelo actual de representación política. Parlamento Abierto es un mecanismo de interacción entre sociedad y representantes, es esa relación en la que la asamblea representativa se caracteriza por la apertura de sus procedimientos internos a la participación de la sociedad, la transparencia y justificación de sus decisiones; la disposición al escrutinio y fiscalización de las actividades relacionadas con todas sus responsabilidades; al uso innovador de plataformas digitales para la interacción ciudadana en cada una de sus funciones; así como la adopción de estándares de ética y responsabilidad parlamentarias (Puente y Luna, 2018).

El modelo de Parlamento Abierto se basa en cuatro pilares (o dimensiones) fundamentales: 1) transparencia; 2) participación ciudadana; 3) uso de nuevas tecnologías y plataformas digitales; y 4) integridad y responsabilidad parlamentarias (Puente y Luna, 2018). El desarrollo y operacionalización de cada una de dichas dimensiones se detalla en el apartado correspondiente a la metodología de este documento.

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

“En la colaboración ciudadana, las decisiones se construyen de manera colectiva. Mediante un diálogo abierto, observable y registrado, los ciudadanos o las organizaciones intercambian información de manera horizontal y simétrica. Los

legisladores registran la información recibida, adoptan una postura frente a las propuestas de la ciudadanía o sus organizaciones, y dan respuesta, ya sea por escrito o durante los debates en comisiones o pleno” (Puente, 2018: 26).

De esa forma, los ciudadanos no son simples testigos del proceso de creación de leyes o del desempeño de las legislaturas y legisladores, sino que colaboran en los procesos parlamentarios. Los grupos de la sociedad no son ni un obstáculo para la construcción de acuerdos ni simples observadores. En este proyecto se explorarán cuáles de estos mecanismos existen actualmente en el Senado de la República para propiciar este tipo de intercambios.

Sin embargo, para acercar las legislaturas a la sociedad y reducir la desconfianza ciudadana en las instituciones representativas, el desarrollo de prácticas de Parlamento Abierto (en sus cuatro dimensiones: transparencia, participación ciudadana, innovación en el uso de tecnologías, e integridad y responsabilidad parlamentarias), debe ser parte sustantiva y criterio rector en las principales funciones de los congresos, para que su apertura abarque desde las leyes que escriben y aprueban, hasta la administración de los recursos públicos con los que laboran.

1.1. LAS FUNCIONES DEL PODER LEGISLATIVO

En el marco de sus responsabilidades, el Poder Legislativo desempeña funciones muy diversas, dentro de las que destacan las siguientes: de representación; administrativa (designaciones, nombramientos y ratificaciones); de control (fundamentalmente a través de comparecencias de funcionarios en pleno y comisiones); presupuestaria; legislativa; jurisdiccional; y de relaciones exteriores. De esta manera, se destaca que los parlamentos tienen funciones que van mucho más allá de la creación de leyes, ya que a lo largo de los siglos se ha documentado de forma exhaustiva que muchas veces es de mayor relevancia el papel que los parlamentos desempeñan como órganos de control del poder que como creadores de normas.

Con el objeto de analizar las prácticas de Parlamento Abierto en el Senado de la República, en este documento se abordarán particularmente aquellas funciones identificadas como propias de las actividades de esta Cámara. Por lo expuesto, se propone clasificar sus acciones considerando solamente cuatro funciones: (1) legislativa; (2) administrativa; (3) de control; y (4) de relaciones exteriores, considerando en esta última tanto las funciones relacionadas con la diplomacia parlamentaria como aquellas referidas a ratificaciones, aprobaciones y/o autorizaciones de tratados y acciones en materia de política exterior, ya que el Senado cuenta con atribuciones constitucionales y legales en materia relaciones exteriores.

Resulta pertinente analizar por qué no se consideran las funciones de representación, presupuestaria y jurisdiccional. Con relación a la primera de ellas, se debe considerar que los parlamentos sirven como un foro en donde se articula la opinión pública; son la institución representativa más importante de un gobierno y, como tal, su legitimidad proviene en gran parte de la confianza del público en su capacidad para llevar a cabo ciertas funciones clave (Power, 2012). En este sentido, la función de representación podría ser considerada la tarea sustantiva de cualquier legislatura, sin embargo, en este estudio se considera que, la misma, puede expresarse a través de las otras funciones, por lo que se estudiará de forma transversal.

Es importante mencionar que tampoco será abordada la función presupuestaria, ya que la discusión y aprobación del presupuesto es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, según lo establece el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Finalmente, para fines de este estudio no se considera la función jurisdiccional, que se refiere a la responsabilidad que el Poder Legislativo debe ejercer en caso de acusaciones a los servidores públicos que señala la Constitución Política. Si bien la ejercen las cámaras del Congreso a través de la declaración de procedencia y el juicio político, el primero es un procedimiento exclusivo de la Cámara de Diputados y en el segundo, el Senado solo actúa como jurado de sentencia.

Cuadro 1.

Funciones del Poder Legislativo y dimensiones de análisis del Parlamento Abierto consideradas para este estudio

FUNCIONES DEL PODER LEGISLATIVO	DIMENSIONES DEL PARLAMENTO ABIERTO
LEGISLATIVA	Transparencia
ADMINISTRATIVA	Participación ciudadana
DE CONTROL	Uso de nuevas tecnologías y plataformas digitales
RELACIONES EXTERIORES	Integridad y responsabilidad parlamentarias

Fuente: Elaboración propia

Para fines de este estudio se considera que, al analizar las cuatro funciones propuestas, es posible identificar qué tan abierto es el Senado de la República a sus representados. Resulta importante destacar que, si bien uno de los propósitos del Parlamento Abierto se centra en establecer una comunicación eficiente con la sociedad, se debe enfatizar en la obligación que se tiene por garantizar que las acciones y

mecanismos que se desarrollen tengan efectos reales en el quehacer parlamentario. Esto significa colocar a la ciudadanía en el centro de la toma de decisiones legislativas (Martínez, 2018), constatando que las estrategias empleadas no sigan replicando los modelos unidireccionales de comunicación entre representantes y representados, que mucho abonaron a la crisis de la credibilidad de las democracias representativas.

Con base en el texto de Casar, Marván y Puente (2010), a continuación, se describe cada una de ellas para que después se presenten las dimensiones del Parlamento Abierto en donde se cotejará cada una de estas funciones.

Función Legislativa

Consiste en la presentación, deliberación y aprobación o rechazo de propuestas de creación o reforma de normas de aplicación general y se ejerce por medio de las deliberaciones y del voto en comisiones y en el Pleno. La función legislativa del Congreso para el caso mexicano se fundamenta principalmente en el artículo 73 constitucional, el cual le otorga facultades para legislar en diversas materias. Las reglas formales que implica el proceso político de presentación de propuestas y toma de decisiones en una democracia representativa como la mexicana son aquellas que dicta el procedimiento legislativo vigente. Bajo ese supuesto, cualquier proceso de reforma se ajusta a las reglas determinadas constitucionalmente a través del artículo 72 de ese ordenamiento donde se establece un procedimiento legislativo ordinario mediante las etapas generales de 1) iniciativa, 2) dictamen, discusión y aprobación bicameral, y 3) sanción o promulgación.

Función administrativa (designaciones, nombramientos y ratificaciones)

Es la actividad que desarrolla la legislatura como parte del proceso administrativo público mediante nombramientos, ratificaciones, designaciones relativos a otros órganos de gobierno, así como a los actos formales en materia administrativa relacionados con la vida interna de cada una de sus cámaras. Las funciones administrativas que tienen asignadas en el nivel constitucional los distintos órganos del Congreso son de dos tipos: las que regulan el funcionamiento del Congreso como contrapeso del Ejecutivo al atribuirle funciones administrativas compartidas (principalmente a través de nombramientos o designaciones), y las que se otorga exclusivamente al Congreso o a alguna de sus cámaras en materia administrativa.

Función de control

La función de control es fundamental en los parlamentos democráticos, es la forma en la que se le exigen cuentas al gobierno y a otros organismos autónomos. La finalidad de supervisar al gobierno es evitar abusos, asegurarse que desempeñe dentro de los límites que la ley establece y tome decisiones en beneficio de la ciudadanía. En el marco de esta atribución, los parlamentos analizan los resultados de las decisiones y acciones del gobierno, se aseguran que los recursos asignados para los planes y programas de desarrollo se ejerzan de manera correcta y transparente, identifican las áreas de oportunidad en la actuación gubernamental, observan que los compromisos adquiridos en la esfera internacional -como el desarrollo sostenible y la igualdad de género- se cumplan cabalmente, y se aseguran que los compromisos adquiridos en la esfera nacional se alcancen eficazmente (UIP y PNUD, 2017).

Se reconocen, entre otras, tres actividades que abonan a la supervisión parlamentaria. La primera corresponde a la pregunta parlamentaria, que consiste en que el gobierno informe a la sociedad a través de la intervención de los legisladores; la segunda corresponde a las comparecencias de funcionarios, para que informen sobre los avances y resultados de los programas gubernamentales; y la tercera corresponde a las reuniones de trabajo con funcionarios del gobierno, en las que se intercambia información sobre las políticas, acciones y planes en curso de implementación (Puente y Luna, 2018).

Función de relaciones exteriores

En décadas recientes, la cooperación entre las naciones se erigió como un asunto fundamental en un contexto global en el que la interdependencia entre las mismas se tornó un asunto constante. Una muestra de este fenómeno es la creación de una gran cantidad de organismos internacionales, en los que los representantes de las naciones aprueban e implementan acciones y mecanismos de cooperación, y se especializan en una amplia gama de temáticas que van, desde la protección y salvaguarda de los Derechos Humanos, hasta asuntos concernientes al desarrollo sostenible y los asuntos económicos (Beetham, 2006).

Estas acciones de cooperación internacional también se desarrollan en torno a la labor parlamentaria, como lo ejemplifica la creación de la Unión Interparlamentaria (UIP)⁹.

9 La Unión Interparlamentaria es la organización internacional que reúne a los parlamentos de los Estados soberanos del mundo, actualmente conformada por 178 parlamentos nacionales y 12 miembros asociados (principalmente otras organizaciones internacionales de parlamentarios de carácter regional).

Para que un parlamento esté en condiciones de participar activamente en los asuntos internacionales, debe sustentar su actuación en un marco jurídico adecuado; tener un canal de comunicación constante con el gobierno, a fin de tener la información necesaria para participar y tomar decisiones adecuadas; tener cierto grado de institucionalización que le permita contar con los recursos especializados y capacidades suficientes; y, tener presencia formal en las organizaciones internacionales (Beetham, 2006).

Dentro de esta función se reconocen tres mecanismos o actividades centrales: la participación parlamentaria en cuestiones multilaterales, en procesos de integración regional, y de cooperación parlamentaria. La participación parlamentaria en cuestiones multilaterales hace referencia, entre otras cuestiones, a los acuerdos en temas de desarrollo de amplio espectro, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio y, recientemente, la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. La participación parlamentaria en procesos de integración regional hace referencia a la ratificación de tratados en pro del desarrollo e involucra a países integrantes de zonas geográficas específicas. Finalmente, la cooperación parlamentaria tiene como finalidad “crear o fortalecer vínculos entre los congresos y parlamentos del mundo con la finalidad de proponer temas relevantes a nivel mundial que puedan ser, a su vez, tratados a nivel nacional. De esa forma, los temas de la agenda global ya no son materia exclusiva de los Ejecutivos, sino que los Legislativos se colocan como actores estratégicos para la gobernanza global” (Puente y Luna, 2017: 14).

En este contexto, en México la constitución nacional establece en su artículo 76 como facultades exclusivas del Senado de la República las de “analizar la política exterior del Ejecutivo Federal [...], aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos”. Además, debe ratificar los nombramientos del Secretario de Relaciones [Exteriores], de los embajadores y cónsules generales, y de los empleados superiores del ramo de Relaciones [Exteriores]. Finalmente, la Cámara de Senadores también debe autorizar al presidente “para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas”. De esta manera, el Senado es la cámara del Congreso de la Unión específicamente facultada para dar seguimiento y participar activamente de las relaciones exteriores del país.

Asimismo, el Senado de la República desarrolla actividades de diplomacia parlamentaria¹⁰ en sus relaciones con parlamentos, congresos, cámaras o asambleas legislativas de carácter nacional de otros países, y con las organizaciones internacionales que los agrupan. Estas acciones, que deben apegarse a los principios normativos de la política exterior mexicana, están establecidas en el artículo 281 del Reglamento del Senado:

- I. La realización periódica de reuniones interparlamentarias binacionales y el trabajo de seguimiento relativo;
- II. La formación y las actividades de comisiones mixtas o de grupos de amistad bilaterales con órganos de representación popular de otros países con los que México mantiene relaciones oficiales;
- III. La participación en organismos interparlamentarios permanentes, de carácter regional o mundial, de los que el Congreso de la Unión es miembro;
- IV. La presencia y el trabajo en foros multilaterales convocados por organizaciones internacionales de carácter gubernamental; y
- V. La participación, previa invitación de las autoridades extranjeras competentes en cada caso, en grupos o misiones de observación electoral; así como en reuniones de organizaciones interparlamentarias de las que el Congreso de la Unión no forma parte; y de organismos intergubernamentales de los que el país no es integrante.

De esta manera, para el presente trabajo la función de relaciones exteriores del Senado fue dividida en dos: por un lado, la función de diplomacia parlamentaria y, por otro, la función de tratados, ratificaciones y autorizaciones, que agrupa las funciones en materia de relaciones exteriores previamente enunciadas.

1.2. LAS DIMENSIONES DEL PARLAMENTO ABIERTO

Se entenderá el Parlamento Abierto como una relación en la que la asamblea representativa se caracteriza por la apertura de sus procedimientos internos a la participación de la sociedad, la transparencia y justificación de sus decisiones; la disposición al escrutinio y fiscalización de las actividades relacionadas con todas

10 Regulada en el Título Noveno, Capítulo Primero, del Reglamento del Senado de la República: “De la diplomacia parlamentaria y las relaciones internacionales”.

sus responsabilidades; el uso innovador de plataformas digitales para la interacción ciudadana en cada una de sus funciones; así como la adopción de estándares de ética y responsabilidad parlamentarias (Puente y Luna, 2018). Esto implica que los parlamentos involucren a los ciudadanos en los procesos desarrollados en las instituciones legislativas, y que cuenten con mecanismos tecnológicos innovadores, altos estándares y prácticas de transparencia y apertura de la información, canales formales de interacción y comunicación con la ciudadanía y legisladores receptivos a las necesidades sociales que rindan cuentas de sus acciones (Puente, 2018).

Por lo tanto, el modelo de Parlamento Abierto se basa en cuatro pilares (o dimensiones) fundamentales: 1) transparencia; 2) participación ciudadana; 3) uso de nuevas tecnologías y plataformas digitales; y 4) integridad y responsabilidad parlamentarias (Puente y Luna, 2018). Cabe mencionar que las funciones legislativas y las dimensiones del Parlamento Abierto son las mismas que se utilizaron en el Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto 2017, que centró el análisis en la Cámara de Diputados, con el objetivo de lograr cierto grado de comparabilidad entre los resultados obtenidos en una y otra Cámara del Congreso de la Unión. A continuación, se desarrolla brevemente cada una de ellas.

Transparencia

En contextos democráticos, los parlamentos deben ser instituciones que pongan en práctica la apertura y la publicidad (Alcántara y García, 2013) como instrumentos fundamentales para la rendición de cuentas. Para fines de esta investigación, la transparencia desde las instituciones legislativas se define como la disponibilidad de información hacia los ciudadanos y los grupos sociales, sobre las estructuras, funciones, transacciones financieras y proyecciones legislativas, mediante el acceso inmediato, confiable, periódico, comprensible y con capacidad comparativa de todas las transacciones y decisiones que se derivan de las actividades y procesos legislativos (Carey, 2003; Heald, 2003).

La transparencia es una herramienta que tiene distintas funciones, ya que inhibe y sanciona mediante la exposición de la conducta y de las decisiones de los representantes como individuos y de las instituciones como colectivos; sirve como un instrumento de contención debido a que los representantes se hacen conscientes de que se proyecta la ética de sus conductas (Ferreiro, 1999); y, ofrece la posibilidad de que los ciudadanos conozcan los asuntos tratados en el parlamento y tengan posibilidades para participar en los procesos.

En los parlamentos, la transparencia debe ejercerse tomando como referencia la naturaleza representativa que los caracteriza, lo que significa ir más allá de la aprobación de leyes para garantizar la discusión de las distintas expresiones sociales y políticas de una sociedad. Por ello, no basta con que se vele por el cumplimiento de la transparencia pasiva, esto es, el cumplimiento de las obligaciones impuestas en los marcos normativos que, si bien, incentivan un mejor desempeño de los congresos en materia de apertura y publicidad de la información (Alcántara y García, 2013), no garantizan un ejercicio pleno de este derecho ni altos niveles de calidad de la información parlamentaria.

En este sentido, deben procurarse medios para que los parlamentos implementen mecanismos de transparencia activa, esto es, la difusión periódica y sistematizada de la información necesaria para una evaluación social de su desempeño a través de la explicitación de las funciones, actividades, dotación, presupuesto, objetivos, indicadores de gestión y sistemas de atención al público, la cual debe estructurarse de modo que permita la comparación entre un ejercicio y otro (Ferreiro, 1999) a través de herramientas como los sitios web y sistemas de solicitudes de información, y en formatos de datos abiertos.

En la política de transparencia debe asumirse un principio de máxima publicidad en cada una de las funciones legislativas, y no solamente en la aprobación de legislación (Puente y Luna, 2018). Esto implica que sean instituciones abiertas al escrutinio de los ciudadanos, a través de diversas herramientas que les permitan conocer las decisiones que se toman en el seno de sus funciones y atribuciones legales. Es decir, no basta con observar los niveles de transparencia sino los de accesibilidad de los ciudadanos a través de canales construidos para tal fin por la propia legislatura. Así, la implementación de prácticas de transparencia proactiva podría llevar a que la sociedad reconozca a la información como un bien público útil para la solución de problemáticas y atención a necesidades cotidianas¹¹.

Participación ciudadana

Por mucho tiempo, los estudios legislativos han dejado de lado el análisis de la relación entre los ciudadanos y los parlamentos para dedicarse al estudio de las relaciones ejecutivo-legislativo. Esta situación comenzó a cambiar con la expansión de las formas alternativas de democracia participativa. Con ello, los ciudadanos dejaron de ser considerados como simples receptores de los resultados de las funciones de los con-

11 Información disponible en la página web del INAI, <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/Transparencia-Proactiva-acciones.aspx> (última consulta el 29 de julio de 2017).

gresos para convertirse en jugadores activos en su relación con el Poder Legislativo; es decir, en iniciadores de insumos en esta relación (ver Leston-Bandeira, 2012).

Por lo general, los parlamentos no sólo son instituciones que crean o sancionan leyes, sino que deben servir como un foro donde se articule la opinión pública y funcionar como mecanismo de transmisión para retroalimentar a los gobiernos sobre temas de políticas públicas y un medio a través del cual el gobierno puede comunicar y explicar sus acciones. Es la institución representativa gubernamental más importante y, como tal, su legitimidad proviene en gran parte de la confianza del público en su capacidad para llevar a cabo ciertas funciones clave (Power, 2012).

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en su capítulo IV “Del Gobierno Abierto” estableció (en el artículo 66) que las Cámaras del Congreso de la Unión, el Poder Ejecutivo Federal, el Poder Judicial de la Federación, los organismos constitucionalmente autónomos y demás sujetos obligados en el ámbito federal, en materia de Gobierno Abierto deberán: I) Establecer políticas internas para conducirse de forma transparente; II) Generar las condiciones que permitan que permee la participación de ciudadanos y grupos de interés; III) Crear mecanismos para rendir cuentas de sus acciones, y; IV) Promover la eficacia tanto en la organización de su trabajo como en su propio desempeño. Para hacer eso posible, se asignan responsabilidades desde esa legislación a los diversos poderes y órganos. Así, en el artículo 67 se establece que en materia de Gobierno Abierto (sic) compete a las Cámaras del Honorable Congreso de la Unión: a) Permitir, de conformidad con su legislación interna, la participación ciudadana en el proceso legislativo; b) Publicar activamente información en línea sobre las responsabilidades, tareas y funciones de las Cámaras; c) Facilitar la formación de alianzas con grupos externos para reforzar la participación ciudadana en las Cámaras; d) Permitir que la ciudadanía tenga acceso a información más comprensible a través de múltiples canales; e) Publicar información legislativa con formatos abiertos; f) Desarrollar plataformas digitales y otras herramientas que permitan la interacción ciudadana con las Cámaras del Congreso; g) Desarrollar programas divulgativos dirigidos a jóvenes y comunidades históricamente marginadas, y h) Garantizar que los procedimientos de apertura parlamentaria sean conformes a los estándares internacionales.

Más allá de contar con un marco normativo acorde con los principios de Parlamento Abierto, la apertura de una legislatura debe ser una nueva forma de hacer política, lo cual implica un rediseño completo de los mecanismos que hacen posible la representación democrática. En síntesis, es una nueva forma de interacción entre representantes y representados. Así, el Parlamento Abierto es una asamblea representativa que se caracteriza por la apertura de sus procedimientos internos a la participación de la sociedad. Los nuevos tiempos permiten al ciudadano inte-

resado en los asuntos públicos seguir en tiempo real (y en su caso participar) en aquello que sucede en la arena parlamentaria (Puente, 2017).

Debido a que en la etapa de discusión del proceso legislativo la sociedad civil puede tener una participación más activa, las comisiones representan un punto de entrada para la participación de los ciudadanos en el quehacer parlamentario, ya que se puede recibir la opinión de expertos o recurrir a ellos como asesores externos de las comisiones legislativas. Las comisiones con mayor grado de independencia suelen invitar a las partes interesadas a participar en las sesiones o a miembros del público para que presenten su testimonio. Cuando son de carácter público, las sesiones de las comisiones pueden servir para informar a la población sobre cuestiones de política y sobre la labor del congreso. En este contexto, la participación de los ciudadanos en los procedimientos de la comisión puede servir para que ésta obtenga información valiosa. Además, abrir las audiencias de la comisión al público es un buen método para que se informe a la población sobre su labor (UIP, 2007).

En el caso mexicano, las comisiones legislativas ordinarias se encargan de tareas de dictamen legislativo, de información y de control. Por ello, este es el espacio que la sociedad puede utilizar para participar directamente en el procedimiento legislativo. Sin embargo, la Ley Orgánica del Congreso limita esta práctica al establecer que las reuniones de las comisiones podrán ser públicas solamente si así lo acuerdan sus integrantes. De esa forma, en las reuniones de las comisiones pueden realizarse sesiones de información y audiencia con representantes de grupos de interés o asesores que puedan aportar conocimientos y experiencias sobre el asunto de que se trate, pero siempre a consideración de los integrantes de las comisiones (Puente y Gutiérrez, 2017).

Uso de nuevas tecnologías y plataformas digitales

Para el parlamento, las tecnologías de información y comunicación (TIC) son el principal facilitador de una mayor apertura, accesibilidad y rendición de cuentas, así como un canal clave para comunicarse con los ciudadanos (UIP, 2016). Las TIC traen consigo varios beneficios, como lo es el facilitar las discusiones de mayor interés político, el desarrollo de las relaciones sociales, la creación de canales alternativos para la intervención y el compromiso político, el aumento informacional en la elaboración legislativa y el crecimiento de la transparencia sobre los actos legislativos (Ferri, 2013). Una forma de transformar el papel de los parlamentos es aprovechando las nuevas tecnologías de la información para potenciar sus canales de comunicación, así como adoptar prácticas novedosas de participación ciudadana. En ese sentido, los datos abiertos proclaman un

cambio potencialmente radical en la relación entre el parlamento y los ciudadanos (Puente y Luna, 2018).

De acuerdo con el Informe sobre el Parlamento Electrónico (UIP, 2016), es muy difícil asegurar que, en la actualidad, los datos abiertos sean un tema prioritario dentro de las actividades de los parlamentos en el mundo. Si bien, el tema de los datos abiertos origina diversos desafíos técnicos a los parlamentos, se debe enfatizar en su importancia y en la implementación de acciones que lleven a su pleno desarrollo.

El diagnóstico de Parlamento Abierto en México (2015) logra establecer una definición de los datos abiertos como aquella información a la que se puede acceder de manera pública y gratuita en Internet, pero, sobre todo, hace énfasis en que el formato de distribución debe ser el óptimo para permitir su uso, redistribución y reutilización sin restricción alguna.

En este sentido, la literatura referente al tema de datos abiertos, ofrece una categorización de los formatos de distribución de archivos dentro de la cual el pdf es el formato de distribución menos idóneo, mientras los formatos de hojas de cálculo (xls) y formatos extensibles de marcas (xlm), podrían ubicarse en el punto medio, siendo las interfaces de programación de aplicaciones (API, JSON) el formato ideal de distribución.

De tal manera, se establece que los parlamentos deben responder al desafío que representa el desarrollo tecnológico y la implementación de nuevas tecnologías, en tanto que un Parlamento Abierto es aquel que proporciona la información sobre actividades, procesos y decisiones legislativas en bases de datos con formatos abiertos que permitan conocer, analizar, supervisar, investigar y evaluar el desempeño de representantes, comisiones, actividad en el pleno, asistencias, votaciones y uso presupuestal (Diagnóstico de Parlamento Abierto, 2015).

En la actualidad, el parlamento digital es una entidad vinculada directamente con los ciudadanos (UIP, 2016). Claro ejemplo son las redes sociales:

“...hay experiencias en México y el extranjero, donde los legisladores y las legislaturas utilizan no sólo los instrumentos tecnológicos desarrollados por la propia legislatura como aplicaciones móviles, portales y transmisiones en vivo por internet, etc., sino que utilizan con frecuencia redes como Twitter, Facebook, YouTube, Instagram, Periscope, entre otras, para interactuar con los ciudadanos u organizaciones” (Puente, 2018: 37).

Integridad y responsabilidad parlamentarias (rendición de cuentas)

Tal como se ha mencionado previamente, un parlamento democrático sitúa al ciudadano como un actor central en las decisiones y procesos. Para recuperar la legitimidad de los parlamentos, es fundamental que el ejercicio del poder se apegue a esquemas de ética, responsabilidad y rendición de cuentas (Puente y Luna, 2018). Es decir, no basta con que los ciudadanos incidan en la toma de decisiones si el comportamiento de los legisladores es una barrera para el fortalecimiento del régimen democrático (Puente, 2017).

Si bien dentro de la idea tradicional de Parlamento Abierto la dimensión de integridad y responsabilidad parlamentarias no se considera explícitamente, es un asunto fundamental para garantizar que la transparencia, la participación ciudadana y el uso de las tecnologías tengan los efectos esperados, así como que los legisladores rindan cuentas de sus acciones y se conduzcan bajo altos estándares de ética y conducta (Puente, 2018). Una legislatura democrática, funcional, institucionalizada, responsable y eficaz, debe pasar por un estricto control externo que evalúe su funcionamiento, y que sancione o premie el cumplimiento de las actividades parlamentarias para las que fueron electos sus miembros (Casar, Marván y Puente, 2010).

2. DISEÑO METODOLÓGICO DEL OBSERVATORIO

Mediante un análisis cualitativo, en el Observatorio Parlamentario se analizan las decisiones tomadas por los legisladores en los ámbitos legislativo, administrativo, de control, y de relaciones exteriores en el Senado de la República, durante cuatro períodos de sesiones en las LXII y LXIII legislaturas. La selección específica de dichos períodos resultará de un análisis preliminar que identifique actividades relevantes en materia de Parlamento Abierto a través de las distintas funciones que se analizarán. Para lograrlo, la investigación se propone rastrear el proceso de toma de decisiones legislativas, contemplando tanto las piezas legislativas, como las decisiones derivadas de las funciones antes enlistadas. Esta restricción temporal permitirá identificar procesos parlamentarios iniciados y concluidos por la propia legislatura, ya que el primer año suele ser una etapa de especialización gradual y entrenamiento por parte de los propios legisladores.

A continuación, se abordarán con mayor detalle la justificación, así como las variables y el método de evaluación, y se presentará la cédula de autoevaluación que podría aplicarse a los senadores y funcionarios del Senado como fuente de información complementaria.

Justificación. La importancia de desarrollar investigación cualitativa

En México se han realizado importantes estudios, principalmente por parte de organizaciones de la sociedad civil y *think tanks*, que presentan índices, mediciones y métricas para intentar obtener resultados rigurosos sobre el grado de cumplimiento de las distintas dimensiones asociadas con un Parlamento Abierto por parte de los congresos (a nivel federal y estatal). Sin embargo, como hemos destacado desde el Observatorio, las mediciones, por sí mismas, no logran explicar por qué las normas y políticas de transparencia no se cumplen o por qué sólo se cumplen parcialmente y tampoco anticipan los impactos institucionales, administrativos y procesales de la apertura que promueven. En algunos casos, las mediciones pueden ser imprecisas, ya que no consideran en sus resultados los distintos contextos o las coyunturas políticas que pueden resultar determinantes para el desempeño legislativo, y que pueden plantear escenarios diversos, con diferentes posibilidades y desafíos, por ejemplo, entre los congresos de distintas entidades federativas del país.



A pesar del reconocimiento que merecen los esfuerzos realizados en años recientes, algunos observatorios parlamentarios provenientes de la sociedad civil o grupos de interés, no están diseñados para explicar el fenómeno y sus impactos, sino sólo para realizar un diagnóstico en un momento determinado del tiempo, y centrando su atención en la defensa y promoción de la transparencia legislativa en pro de los ciudadanos o de sus propias organizaciones. En este contexto, existen estudios cuantitativos que son desarrollados por las organizaciones de la sociedad civil con el fin de incidir en las decisiones tomadas por los congresos, particularmente en su función legislativa. Consideramos que estos trabajos son valiosos, aportan al conocimiento del estado de situación de los congresos en México en clave de Parlamento Abierto, pero deben ser complementados con otros estudios que ayuden a entender los resultados que arrojan. Y esta es justamente la intención del presente estudio conocer qué acciones llevan a cabo los congresos; por qué logran avanzar en algunos aspectos y se mantienen relegados en otros; cuáles son los principales obstáculos que deben enfrentar, y saber cuál es el grado de conocimiento y compromiso existente con las distintas dimensiones de Parlamento Abierto. En este trabajo en particular, el análisis se centrará en el Senado de la República.

En consonancia con lo anteriormente expuesto, el diseño metodológico de esta investigación busca trascender las métricas y revisión de cumplimiento de obligaciones legales, ya que se parte de un concepto de apertura de los procesos legislativos y de dimensiones que no se encuentran suficientemente reguladas y sistematizadas -como el uso innovador de tecnologías de la información, la participación ciudadana en los procesos parlamentarios y la ética y responsabilidad parlamentarias-, además de las acciones relativas a la transparencia, las cuales han recibido mayor atención en los últimos años con un importante desarrollo normativo.

Para lograr los objetivos propuestos, planteamos el desarrollo de una investigación de tipo cualitativa, ya que nos permite centrarnos en la “visión de los actores y en el análisis contextual en el que ésta se desarrolla” (Vela Peón, 2013: 63). En consecuencia, un acercamiento cualitativo permite obtener información de fuentes primarias sobre procesos de tomas de decisiones y situaciones propias de la dinámica legislativa, que permiten generar nuevos conocimientos a partir de la obtención de detalles complejos de algunos fenómenos (Strauss y Corbin, 2002).

La tradición cualitativa ha sido vista como una “tradición reflexiva” que marca a las comunidades dedicadas a la ciencia para diferenciarla de aquella que se conserva como repetición y que contribuye a la reproducción y no a la producción de conocimiento. La tradición reflexiva privilegia valores, normas y crea pautas de conducta que favorecen una actitud analítica y crítica, encaminada a revisar ideas, teorías y métodos en el marco de las circunstancias históricas en que éstos se originan y desa-

rollan. Además, esa tradición permite identificar los mecanismos que dan lugar a la innovación científica (Tarrés, 2001). A través del uso de instrumentos metodológicos provenientes de la tradición cualitativa de las ciencias sociales, se pueden comprender con mayor precisión los fenómenos que forman parte de la investigación.

La investigación cualitativa se centra generalmente en un reducido número de casos, y se vale de técnicas como la entrevista, los grupos focales o la etnografía, para estudiar con detenimiento y de la manera más exhaustiva posible un evento determinado. Aunque sólo se tenga un pequeño número de casos, es posible sacar a la luz una gran cantidad de información (King, Keohane y Verba, 2000). Nos valemos de técnicas cualitativas porque nos permiten generar inferencias sobre cuáles son los aspectos del diseño institucional y el funcionamiento del Poder Legislativo que promueven u obstaculizan la apertura de la información y participación ciudadana.

Siguiendo a Ritchie (2003: 27-31), la investigación cualitativa tiene distintas funciones: contextual, explicativa, evaluativa y generativa. La primera, también llamada exploratoria o descriptiva, busca comprender qué existe y cómo se manifiesta, y los métodos cualitativos permiten hacerlo desde la perspectiva de los sujetos involucrados y de manera detallada, e incluso logran generar nuevos conocimientos. La segunda función está centrada en entender por qué suceden los eventos, y las herramientas cualitativas permiten conocer qué hay detrás de las decisiones, actitudes o conductas personales. La tercera función, la evaluativa, procura entender qué tan bien funcionan los fenómenos sociales, y la investigación cualitativa permite observar cómo operan distintas cuestiones y dinámicas, así como sus efectos o consecuencias. Finalmente, la función generativa está relacionada con la producción de nuevas ideas como contribución a la teoría o a las soluciones de política pública, y los métodos cualitativos tienen un alto potencial para aportar en este sentido.

En la investigación cualitativa, la recolección de información implica una ejecución ordenada de procedimientos en los que la evidencia puede provenir de diversas fuentes, lo cual incrementa las condiciones de validez de los resultados (Yin, 1994 en Gundermann Kröll, 2013). En ese sentido, las fuentes de evidencia pueden ser variadas, entre las principales se encuentran el análisis de documentos, el registro de archivo y las entrevistas, que se presentan en el Cuadro 2.

Para el análisis de documentos, debemos establecer que un documento es “un material informativo sobre un determinado fenómeno social que existe con independencia de la acción del investigador” (Corbetta, 2007: 376), o sea, que no fue generado para la investigación, aunque resulte ser de suma utilidad para fines cognitivos. Esta situación presenta dos ventajas: 1) es información “no reactiva”, es decir, no afectada por la interacción estudioso-estudiado, y 2) permiten estudiar

eventos pasados. Los documentos suelen dividirse en documentos personales y documentos institucionales, y es justamente a estos últimos a los que recurrirá esta investigación, es decir, a aquellos producidos por instituciones o individuos en roles institucionales que suelen ser de carácter público (Corbetta 2007: 377).

Cuadro 2.

Técnicas cualitativas de recolección de información que se utilizarán en la investigación

ANÁLISIS DE DOCUMENTOS	Cartas, memorándums, agendas, actas, minutas de reuniones, documentos administrativos, estudios formales, evaluaciones previas, artículos periodísticos, actas parlamentarias, sentencias judiciales.
BÚSQUEDA DE ARCHIVO REGISTROS DE SERVICIOS PRESTADOS, GRÁFICAS, PRESUPUESTOS DE ORGANIZACIÓN, MAPAS, DATOS DE ENCUESTAS, CENSOS OFICIALES, REGISTROS PERSONALES.	
ENTREVISTAS SEMIESTRUCTURADAS	Se consulta a personas involucradas con los procesos y decisiones de interés para la investigación, con la intención de que aporten información y presenten sus opiniones en la materia. El entrevistador puede plantear la conversación, elegir las preguntas y plantearlas como lo considere mejor, e incluso pedir al entrevistado que aclare o profundice algún tema.
ENTREVISTAS ESTRUCTURADAS	Estas entrevistas tienen un guion más estricto, otorgan una menor libertad al entrevistador, aunque no al entrevistado en sus respuestas. Se utilizarán para las cédulas de autoevaluación, y podrán combinarse con cuestionarios cerrados, comúnmente utilizados en las encuestas.

Fuente: Elaboración propia con información de Yin, 1994 en Gundermann Kröll, 2013; Vela Peón, 2013; y Corbetta, 2007.

La entrevista cualitativa es una conversación solicitada explícitamente por el entrevistador, que se realiza a un conjunto de personas seleccionados a partir de un plan de recolección de información y con fines estrictamente cognitivos (Corbetta, 2007: 344-345). Las entrevistas semi-estructuradas son particularmente útiles cuando las entrevistas son difíciles de generar y, en ocasiones, más difíciles aún de repetir. Suelen funcionar muy bien para “interrogar a administradores, burócratas o miembros de élite de alguna comunidad, personas que tienen poco tiempo o que están acostumbradas a usar eficientemente su tiempo. [...] En la entrevista semiestructurada, el entrevistador mantiene la conversación enfocada sobre un tema particular, y le proporciona al informante el espacio y la libertad para definir el contenido de la discusión” (Bernard, 1988: 204-207, citado por Vela Peón, 2013: 75). Este formato de entrevista concede amplia libertad al entrevistado y al entrevistador y, al

mismo tiempo, garantiza la discusión de los temas relevantes y la recolección de la información necesaria según las prioridades del investigador (Corbetta, 2007: 353).

Las entrevistas estructuradas suelen realizar las mismas preguntas a todos los entrevistados, formuladas de la misma manera y en el mismo orden. Otorgan libertad en la respuesta a los entrevistados, pero limitan las posibilidades del entrevistador a un esquema de mayor rigidez. Este tipo de entrevista combina cierta capacidad de estandarización de la información con cierta capacidad de profundidad en los temas, aunque ambas de manera limitada, y justamente por ello es el mejor instrumento cuando se pretende describir con algún sentido cuantitativo una determinada situación social y, al mismo tiempo, conocer más sobre un fenómeno poco estudiado (Corbetta, 2007: 350).

En resumen, la investigación cualitativa incluye dos componentes principales. En primer lugar, los datos, que pueden provenir de fuentes diversas, tales como entrevistas, documentos, registros, entre otros. En segundo lugar, los procedimientos que se utilizan para interpretar y organizar los datos; entre estos están conceptualizar y reducir los datos, y elaborar categorías en términos de sus propiedades y dimensiones (Strauss y Corbin, 2002). De esta manera, en esta investigación se pretende identificar las funciones, decisiones y productos legislativos que tuvieron un mayor o menor grado de apertura -a partir de las dimensiones de transparencia, participación ciudadana, uso de nuevas tecnologías e integridad y responsabilidad parlamentaria-, para complementar los hallazgos obtenidos mediante la realización de entrevistas a actores en el Senado de la República: senadores y funcionarios vinculados con las temáticas abordadas.

Variables consideradas en el estudio

Por cada función propia de las actividades contempladas para el Senado de la República (legislativa, administrativa, de control y de relaciones exteriores), se consideran cada una de las cuatro dimensiones del Parlamento Abierto: 1) transparencia, 2) participación ciudadana, 3) innovación en el uso de tecnologías de la información e 4) integridad y responsabilidad parlamentaria. Cada una de estas dimensiones, a su vez, puede ser entendida como una variable, ya que es justamente la variación en los puntajes obtenidos por los distintos productos parlamentarios considerados como parte del universo de estudio, lo que permitirá decidir cuáles serán los cinco seleccionados para ser analizados con mayor profundidad.

Cada variable contiene indicadores, lo que da como resultado un número total de indicadores que, si bien podrían resultar en una cuantificación positiva o negativa, por el tipo de observación, y para hacerla visualmente más atractiva y fácil de iden-

tificar, se presentarán en tonalidades diferenciadas, aunque sin establecer calificaciones valorativas de desempeño.

Los indicadores se construyeron a partir del análisis de la delimitación del marco conceptual sobre las funciones del senado, así como de la descripción de las dimensiones de Parlamento Abierto. Con base en esta labor de estudio, se consideraron todos los elementos que conjuntaran las características del trabajo legislativo por cada una de las dimensiones mencionadas, y se seleccionaron como indicadores aquellos que abarcaran la mayor parte de las fases del proceso que se lleva a cabo en cada función. De esta manera, se puede identificar con claridad el grado de cumplimiento de los indicadores en cada una de las funciones que desempeña el Senado. De acuerdo con lo antes descrito, se puede decir que un indicador sirve para observar el grado de cumplimiento de un atributo asignado.

Dentro del proceso de construcción de los indicadores, se tomaron como base los indicadores utilizados en el proyecto investigación Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto en México 2017, que analizó la Cámara de Diputados. Sin embargo, el equipo de investigación trabajó en el rediseño de los indicadores utilizados en cada dimensión y para cada función del parlamento, con la finalidad de adaptarlos de mejor manera al nuevo campo de estudio, y hacer la búsqueda y observación de la información más eficiente. En este sentido, se modificaron para aplicarlos a las atribuciones propias del Senado de la República, y se adecuaron al periodo a analizar en este proyecto, por lo que se redujeron en número y se distribuyeron de manera más equitativa en cada función, aunque sin alterar los objetivos de investigación para esta etapa del proyecto. Cabe recordar que el periodo analizado en el Observatorio de 2017 fue un año legislativo, y en este Observatorio de 2018 el periodo se duplica, abarcando cuatro periodos de sesiones durante las LXII y LXIII Legislaturas, es decir, dos años de trabajo legislativo, por lo que la disminución y reorganización de indicadores hará más ágil, precisa, y eficiente la búsqueda de información. Ante esta situación, resultaba importante encontrar la mejor manera de analizar una mayor cantidad de productos legislativos en menor tiempo, lo que motivó el rediseño comentado.

En algunos casos la reducción de indicadores implicó que, en lugar de observar información similar en dos indicadores por separado ubicados en la misma dimensión o en dimensiones distintas, se observara sólo en uno. De esta manera, no se dejaba de recabar la información considerada importante y, al mismo tiempo, se reducía el número total de indicadores. Por ejemplo, en el Modelo de análisis de Parlamento Abierto del Observatorio de 2017, había un indicador relativo a la disponibilidad del documento de trabajo, y otro indicador refería a la disponibilidad de la fecha de creación de ese documento y, en cambio, en este modelo de análisis del Observatorio 2018, en lugar

de mantener esos dos indicadores por separado, se fusionaron en uno solo para observar la disponibilidad del documento de trabajo y la fecha de creación, por lo que la disminución del número de indicadores no implicó pérdida de información.

Este trabajo de rediseño logró reducir el número total de indicadores de 116 a 81. Es importante destacar que la ausencia de la función presupuestaria también impactó en la reducción del número de indicadores. Se trata de una atribución exclusiva de la Cámara de Diputados y, por consiguiente, en la que el Senado no tiene participación alguna.

En todas las funciones, los indicadores de la dimensión de transparencia reúnen, principalmente, los atributos relacionados a la disponibilidad y publicidad de los documentos de trabajo generados o recibidos, como parte del desahogo de los asuntos tratados en cada función. En los indicadores de la dimensión de participación ciudadana, se hace alusión a la implementación de mecanismos de participación en el trabajo de las comisiones en el marco del debate y aprobación de las decisiones tomadas. Los indicadores de la dimensión sobre uso de nuevas tecnologías y plataformas digitales se centran en observar la utilización y disponibilidad de portales electrónicos específicos -como lo son los microsítios-, redes sociales, y videos generados de las sesiones del pleno y de las comisiones, en donde se desahogó la discusión y tomaron decisiones. Finalmente, en la cuarta dimensión, responsabilidad e integridad parlamentarias, se crearon indicadores que observaran la existencia de alguna justificación expresa sobre las decisiones tomadas por los legisladores, así como la existencia de un código de ética.

En suma, los indicadores se refieren a aquellos atributos que debe cumplir cualquier decisión legislativa para considerarse una práctica de Parlamento Abierto. Si el producto legislativo cuenta con los atributos esperados del indicador, se identifica con color verde. Si cumple parcialmente, se utiliza color amarillo y, cuando hay ausencia del atributo o éste se incumple, se otorga color rojo. De esa manera, al concluir el llenado de la base de datos podrá observarse gráficamente sin requerir de una calificación por desempeño.

Método de evaluación

La investigación del Observatorio emplea un método de observación de evidencia empírica en tres etapas. Durante la primera etapa se identificarán los productos o decisiones aprobadas durante cuatro períodos de sesiones durante las LXII y LXIII Legislaturas. De esta manera, se conformará el universo de estudio, es decir, se definirá cuáles y cuántos serán los procesos decisorios llevados a cabo en el Senado que pasarán a ser casos integrados a

la base de datos que se creará para efectos propios del análisis en la presente investigación. Estos productos o acciones parlamentarias se clasificarán a partir de las cuatro funciones de Parlamento Abierto ya mencionadas: 1) legislativa; 2) administrativa (designaciones, nombramientos y ratificaciones); 3) de control (comparecencias de funcionarios); y (4) de relaciones exteriores.

En esta etapa, el observatorio se realiza con base en datos oficiales del Congreso. Por ello, la principal fuente de información de la cual se obtienen los insumos para darle seguimiento al proceso de toma de decisiones parlamentarias es el Diario de los Debates. Es importante mencionar que el Diario de los Debates es el órgano oficial de difusión del Poder Legislativo en el que se publica la memoria de los debates parlamentarios, así como el desarrollo de las sesiones. Debido a que el Diario de los Debates únicamente se refiere al trabajo que se lleva a cabo en las sesiones del Pleno, se considera tomar en cuenta otras fuentes de información, como son las actas de las reuniones y/o los informes de actividades de las comisiones, que se encuentran en los micrositios correspondientes. También se obtendrá información del portal del Senado de la República, y se dará seguimiento a los contenidos publicados en redes sociales como Facebook, Twitter y YouTube por parte de las cuentas del Senado, de las comisiones (de existir) y de los senadores a título individual, respecto a las temáticas que formen parte del universo de estudio.

En la segunda etapa se evaluará, a partir de las cuatro dimensiones para el estudio del Parlamento Abierto (transparencia, participación, uso de tecnología y ética parlamentaria), el grado de accesibilidad y apertura de cada uno de los procesos legislativos con los estándares de Parlamento Abierto, el cual debe estar orientado a prácticas de innovación constante. Para el llenado de la base de datos en la primera etapa de la investigación se integran las decisiones o productos legislativos a los que se les dio seguimiento por función parlamentaria, identificándolos con un folio o etiqueta. De esa manera, se asigna el folio LS1 al primer producto (número 1), el cual se refiere a la función legislativa (letra L), correspondiente al Senado de la República (letra S). Este trabajo permitirá completar cada una de las tablas de indicadores presentadas en el apartado anterior, dando lugar a la segunda etapa del método de evaluación diseñado. Una vez completas, brindarán información sustancial para la selección de los casos concretos de estudio, pasando de esta manera a la tercera etapa.

Para el seguimiento de las decisiones legislativas, la base de datos incluye las cuatro dimensiones de estudio que contienen, a su vez, un número finito de indicadores cada una, obteniendo un total de indicadores que, si bien podrían resultar en una cuantificación positiva o negativa, por el tipo de observación se presentará en tonalidades diferenciadas pero no mediante calificaciones de desempeño (ver cuadros 5).

La tercera etapa consistirá en el estudio de cinco casos relevantes. Se realizará un análisis a profundidad de procesos parlamentarios en cualquiera de las funciones sustantivas del Senado de la República (legislativa, administrativa, de control o relaciones exteriores) que se hayan concluido por parte de esa cámara durante las LXII y LXIII Legislaturas. Una vez que sean definidos dichos casos, se buscará reconstruir el proceso de desarrollo histórico, desde que el tema fue planteado hasta su resolución en el Pleno, describiendo el mayor grado de detalle posible las acciones que se encuentren vinculadas con alguna de las dimensiones que hoy en día se asocian al concepto de Parlamento Abierto (transparencia, uso de tecnologías, participación ciudadana e integridad parlamentaria).

Para la obtención de datos que aporten mayores elementos de análisis, se buscará hacer uso tanto de la información disponible en el portal de internet del Senado de la República, como de los documentos a los cuales haya acceso público, como son los reportes de medios mediante un sistema automatizado (tentativamente será Bibliomedia, recurso electrónico digital con acceso a más de mil publicaciones, que proporciona acceso a documentos y registros de medios de comunicación actualizados); así como entrevistas y/o cuestionarios a secretarios técnicos y asesores de comisiones que hayan participado en alguna de las etapas del proceso de elaboración de dictamen del caso analizado, así como a ciudadanos, expertos o representantes de organizaciones que hayan participado en alguna de las deliberaciones del asunto en cuestión.

La principal herramienta cualitativa de recolección de información que se utilizará en esta etapa será la entrevista semi-estructurada con actores clave, o sea, que han participado en la toma de decisiones relevantes en el Senado de la República. A esta se sumará, como ya fue expuesto, el análisis documental y la revisión de archivos, con la intención que permitan realizar una reconstrucción detallada de los procesos decisorios. El objetivo de las entrevistas es conocer la experiencia y la percepción que tienen los actores que participaron en la presentación, discusión y aprobación de los proyectos legislativos en el Senado.

La relevancia de los casos será establecida a partir de tres criterios principales: 1) el resultado general de la evaluación de indicadores de cada producto o acción legislativa; 2) su vínculo con alguno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODS); y 3) la trascendencia de las medidas adoptadas. El primer criterio hace referencia a las calificaciones obtenidas por cada uno de los productos o acciones legislativas incluidos en la base de datos creada en las etapas previas, a partir de las cuales podremos establecer cuáles cumplen de mejor manera con los grados de apertura, participación, innovación e integridad. El segundo criterio, plantea tomar en cuenta que los casos estén relacionados con alguno

de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que México ha suscrito y que forman parte de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 -aprobada en septiembre de 2015 en una cumbre de la Organización de las Naciones Unidas-, que oficialmente entró en vigor el 1 de enero de 2016. En particular, se identifica que el objetivo 16 “Paz, justicia e instituciones sólidas” se relaciona con el fin de esta investigación, ya que busca “promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”¹².

En el procedimiento de selección de informantes se efectuará un muestreo teórico o intencionado, lo que significa que la recolección de información estará guiada por los conceptos derivados de la teoría que se está construyendo, cuyo propósito es “acudir a lugares, personas o acontecimientos que maximicen las oportunidades de descubrir variaciones entre los conceptos y que hagan más densas las categorías en términos de sus propiedades y dimensiones” (Strauss y Corbin, 2002: 219). En ese sentido, para determinar claramente dónde y a quiénes se realizarán las entrevistas, debido a que es importante definir el ámbito físico de estudio y potenciales informantes clave.

El ámbito físico para la realización de entrevistas en el marco de esta investigación será, en principio, el Senado de la República y, en específico, las comisiones parlamentarias y otros espacios en los que se desarrollan las discusiones para llegar a decisiones en el legislativo (preliminarmente podrían ser además de las comisiones, los órganos de gobierno, los grupos parlamentarios o grupos de trabajo). Se entiende que podrían realizarse entrevistas con actores que no pertenecen al ámbito legislativo, y éstas se llevarían a cabo fuera del ámbito definido. En cuanto a los potenciales informantes que podrían ser sujetos de entrevista, además de los propios senadores, se identifican los siguientes: asesores parlamentarios; investigadores del Instituto Belisario Domínguez o miembros del Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques; miembros de los órganos de apoyo técnico; así como actores de empresas de cabildeo, de partidos políticos, especialistas en los temas, académicos o integrantes de organizaciones de la sociedad civil.

La lógica de selección de los informantes sigue un proceso de acumulación de entrevistas adicionales hasta lograr un “punto de saturación” (Vela, 2008: 83) en el que ya no sea necesario continuar realizando entrevistas, debido a que los resultados de una nueva entrevista no aportarían información nueva ni relevante

12 Sitio web de las Naciones Unidas, información disponible en: http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2017/01/Goal_16_Spanish.pdf (última consulta el 30 de septiembre de 2018).

a la investigación. En el muestreo teórico, no es relevante el número de casos, por lo que muy probablemente el número de entrevistas varíe en el desarrollo de la investigación, y entre los distintos casos seleccionados. Lo importante es el potencial de cada entrevista para obtener información que permita desarrollar contenidos para configurar un mejor análisis de cada caso. Incluso, de considerarlo necesario, podría recurrirse al método de bola de nieve. Este método se sustenta en las referencias obtenidas en cada entrevista para identificar potenciales informantes que puedan ser entrevistados con posterioridad, es decir, solicitar a cada entrevistado que recomiende otras personas que considera podrían aportar información relevante sobre los temas abordados durante la entrevista.

3. ESTRATEGIA PARA ANALIZAR EL PARLAMENTO ABIERTO EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA

Con el fin de evaluar de manera integral y cualitativa las acciones que en materia de accesibilidad a la información parlamentaria y de Parlamento Abierto se llevan a cabo en el Senado de la República, durante la primera etapa de la investigación se identificaron las decisiones legislativas aprobadas durante la LXII y la LXIII Legislaturas, las cuales se desarrollaron del primero de septiembre de 2012 al 31 de agosto de 2015 y del primero de septiembre de 2015 al 31 de agosto de 2018, respectivamente. A partir de allí se seleccionaron los casos que, posteriormente, fueron analizados con mayor profundidad a partir de una exhaustiva investigación documental y algunas entrevistas semi-estructuradas.

De esta manera, en la primera fase se constituyó el universo de 2,296 procesos parlamentarios decisivos correspondientes a las cuatro funciones parlamentarias del Senado de la República, entendiéndose que la función de relaciones exteriores fue dividida en dos con fines analíticos: a) diplomacia parlamentaria y b) tratados, ratificaciones y autorizaciones (ver cuadro 2). En esta última se tomaron en cuenta cada una de las atribuciones propias del Senado en materia de política exterior y que van más allá de la diplomacia parlamentaria, y que fueron expuestas al presentar la función relaciones exteriores.

Cuadro 3

Universo de casos analizados durante las LXII y LXIII Legislaturas del Senado de la República, por función parlamentaria

FUNCIÓN PARLAMENTARIA		Nº DE DECISIONES PARLAMENTARIAS
LEGISLATIVA		737
ADMINISTRATIVA		258
DE CONTROL		346
RELACIONES EXTERIORES	Diplomacia parlamentaria	813
	Tratados, ratificaciones y autorizaciones	142
TOTAL		2,296

Fuente: Datos del Diario de los Debates y de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

Para localizar este universo se revisaron cada una de las sesiones del Pleno durante seis años de trabajo legislativo, o sea, 12 periodos legislativos ordinarios, además de los periodos extraordinarios que tuvieron lugar entre 2012 y 2018. Además, fue necesario cotejar todos los asuntos que fueron puestos a consideración y estudiar aquellos que, incluso sin necesidad de ir al Pleno, fueron resueltos por otros órganos, como las comisiones u órganos de gobierno. Es importante mencionar que en esta etapa del estudio no se incluyó la función jurisdiccional, debido a la inexistencia de procedimientos legislativos, ni la función presupuestaria, ya que el Senado no tiene ninguna injerencia en la aprobación del presupuesto de la Federación.

En esta etapa de la investigación se logró determinar el universo de casos que implicaron decisiones legislativas, y esos procesos parlamentarios fueron incluidos en una base de datos dividiéndolos por función parlamentaria, lo que permitió realizar un análisis pormenorizado a partir de la generación de indicadores específicos. La mayor cantidad de decisiones y procesos legislativos se concentró en la función de relaciones exteriores (955), seguida de la función legislativa (737), la de control (346) y la administrativa (258), tal como puede apreciarse en el cuadro 2.

Cuadro 4
Número de indicadores del modelo de análisis por función parlamentaria y por dimensión de Parlamento Abierto

FUNCIÓN	TOTAL DE INDICADORES	INDICADORES POR DIMENSIÓN DE PARLAMENTO ABIERTO			
		TRANSPARENCIA	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	USO NUEVAS TEC.	INTEGRIDAD
LEGISLATIVA	22	10	4	4	4
ADMINISTRATIVA	23	12	4	4	3
DE CONTROL	20	9	3	5	3
RELACIONES EXTERIORES*	16	5	3	4	4
TOTAL	81	36	14	17	14

Fuente: Elaboración propia. (*) Los 16 indicadores fueron aplicados a la función de “diplomacia parlamentaria”, aunque solo 14 de ellos se utilizaron para analizar la función “tratados, ratificaciones y autorizaciones”, debido a que los dos restantes eran relativas a presupuesto asignado y ejercicio y no resultaban pertinentes a la temática.

Los 2,296 procesos parlamentarios sobre los que hubo alguna determinación o acción específica por parte del Senado, divididos por función legislativa, fueron analizados a través de las cuatro dimensiones del Parlamento Abierto. Para lograrlo, se crearon indicadores

específicos de cada dimensión para cada función, con el objetivo de evaluar los procesos decisorios, de una manera detallada. En total, fueron 81 indicadores para las cuatro funciones legislativas: 36 sobre la dimensión de transparencia, 14 sobre la de participación ciudadana, 17 sobre uso de nuevas tecnologías y plataformas digitales, y 14 de integridad y responsabilidad parlamentarias (ver cuadro 3). Los indicadores se definieron con base en el marco conceptual en la materia, identificando aquellas condiciones que idealmente debe cumplir cualquier decisión legislativa para considerarse una práctica de Parlamento Abierto (ver cuadro 4).

Para facilitar el estudio del número total de casos (también vistos como procesos legislativos porque significaron alguna decisión adoptada o finalizada por el Senado) por función parlamentaria, se construyó un índice que permitiera plasmar el cumplimiento de los indicadores establecidos para las cuatro dimensiones de Parlamento Abierto en cada una de las funciones. Se estableció un rango entre 0 y 1, donde 1 significa el cumplimiento con lo establecido por un indicador, mientras 0 representa el incumplimiento, y de esta manera fue analizado cada uno de los 81 indicadores. En caso de que un indicador se cumpliera parcialmente, se asignó una valoración de 0.5¹³. Este índice no se propuso “castigar” la ausencia de información respecto del universo a analizar, sino visibilizar de manera más clara las diferencias existentes en las dimensiones de análisis propias del Parlamento Abierto.

En esta etapa, el Observatorio se realizó con base en información oficial del Congreso. Por ello, las principales fuentes de información fueron el Diario de los Debates y la Gaceta Parlamentaria del Senado de la República. No obstante, debido a que el Diario de los Debates únicamente se refiere al trabajo que se lleva a cabo en las sesiones del Pleno, se tomaron en cuenta otras fuentes de información, como son las actas de las reuniones de las comisiones que se encuentran en sus micrositios e incluso información hemerográfica que permitiera agregar información útil para lograr un mayor grado de precisión, además de las cuentas oficiales del Senado, de las comisiones, así como de las legisladoras y los legisladores en distintas redes sociales como Facebook, Twitter e Instagram. También fueron revisados los contenidos producidos y puestos a disposición por el Canal del Congreso, a través de su página de internet y sus redes sociales, así como los videos disponibles en YouTube.

Los indicadores propuestos para cada una de las dimensiones de Parlamento Abierto en cada una de las funciones son los siguientes:

13 Esta calificación intermedia no era conceptualmente posible en todos los indicadores. Por ejemplo, no podía existir en aquellos indicadores binarios, como la existencia de un documento determinado (1=existencia, 0=inexistencia). Pero fue aplicada en todos los indicadores que requerían de una apreciación más precisa.

Cuadro 5a.**Indicadores utilizados, por función legislativa y dimensión de Parlamento Abierto (transparencia)**

DIMENSIONES DEL PARLAMENTO ABIERTO	INDICADORES			
	FUNCIÓN LEGISLATIVA	FUNCIÓN ADMINISTRATIVA	FUNCIÓN DE CONTROL	FUNCIÓN DE RELACIONES EXTERIORES
TRANSPARENCIA	Disponibilidad de la iniciativa/minuta/proposición con punto de acuerdo (con fecha).	Designación/ratificación/nombramiento disponible (incluye fecha).	Texto completo de la comparecencia o reunión de trabajo (incluye fecha y lugar).	Existe información específica sobre la actividad de diplomacia parlamentaria o la decisión de relaciones exteriores en el portal de internet del Senado y/o en el micrositio de la comisión.
	Comisión(es) a la(s) que se turnó la iniciativa/proposición con punto de acuerdo.	Descripción del procedimiento para llevar a cabo la designación/ratificación/nombramiento.	Fecha/antecedente/fundamento legal de solicitud de la comparecencia o reunión de trabajo.	Transmisión en vivo de la actividad /reunión /evento en radio, tv o internet.
	Disponibilidad de las propuestas de modificación al proyecto de decreto elaborado por la(s) comisión(es).	Oficio del Ejecutivo Federal por el que remite la propuesta (en caso de que aplique).	Procedimiento para llevar a cabo la comparecencia o reunión de trabajo.	Diplomacia parlamentaria: disponibilidad de la información sobre los legisladores asistentes.
	Relaciones exteriores: se considera la asistencia a la comisión en la sesión en que se trató el tema.			

DIMENSIONES DEL PARLAMENTO ABIERTO	INDICADORES			
	FUNCIÓN LEGISLATIVA	FUNCIÓN ADMINISTRATIVA	FUNCIÓN DE CONTROL	FUNCIÓN DE RELACIONES EXTERIORES
TRANSPARENCIA	Dictamen en extenso con firmas de los integrantes de las comisiones.	Comisión(es) u órgano de gobierno a la(s) que se turnó la propuesta.	Nombre y Grupo Parlamentario de los legisladores que inscribieron posicionamientos para hacer uso de la palabra.	Existencia de un reporte de los recursos presupuestarios autorizados para llevar a cabo la actividad (*).
	Resultado de la votación y sentido de los votos de los legisladores en la comisión.	Información remitida por los candidatos a la designación/ratificación/nombramiento.	Nombre de las comisiones presentes.	
	Transmisión en vivo de la discusión en radio, tv o internet.	Versión estenográfica de las comparecencias de los candidatos ante las comisiones, el Pleno o los órganos de gobierno.	Versión estenográfica de la comparecencia.	
	Resultado de la votación en lo general y en lo particular, y sentido de los votos de los legisladores en el Pleno.	Dictamen en extenso.	Transmisión en vivo de la comparecencia en radio, tv o internet.	
	Registro de asistencia (y quorum).	Metodología de evaluación y los resultados de la misma en la valoración de propuestas electorales.	Registro de asistencia y existencia de quórum.	

DIMENSIONES DEL PARLAMENTO ABIERTO	INDICADORES			
	FUNCIÓN LEGISLATIVA	FUNCIÓN ADMINISTRATIVA	FUNCIÓN DE CONTROL	FUNCIÓN DE RELACIONES EXTERIORES
TRANSPARENCIA	Fecha de envío a la legisladora.	Transmisión de las comparecencias de los candidatos ante las comisiones, Pleno u órganos de gobierno en radio, tv o internet.	Documentos de evaluación de los avances presupuestales, programas de gobierno, informes de gobierno y del Plan Nacional de Desarrollo.	
	Disponibilidad de información complementaria (en comisiones).	Resultado de la votación y sentido de los votos de los legisladores en la comisión.		
		Resultado de la votación en lo general y en lo particular y sentido de los votos de los legisladores en el pleno.		
		Dictamen de la comisión o acuerdo de la JUCOPO por el que se pronuncia sobre la elegibilidad del candidato.		

Cuadro 5b.**Indicadores utilizados, por función legislativa y dimensión de Parlamento Abierto (participación ciudadana)**

DIMENSIONES DEL PARLAMENTO ABIERTO	INDICADORES			
	FUNCIÓN LEGISLATIVA	FUNCIÓN ADMINISTRATIVA	FUNCIÓN DE CONTROL	FUNCIÓN DE RELACIONES EXTERIORES
PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Reuniones de comisiones abiertas al público.	Reuniones de comisiones abiertas al público.	Comparecencia o reunión de trabajo pública.	Foros, consultas públicas y/o mecanismos de participación directa o indirecta relacionadas con la actividad de diplomacia parlamentaria o la decisión de relaciones exteriores.
	Mecanismos de participación en las discusiones de comisión.	Mecanismo de seguimiento de actores externos a la Cámara durante el proceso (Por ejemplo, comités de acompañamiento).	Consideraciones de académicos, especialistas y organizaciones de la sociedad civil en el dictamen.	Determinar si la actividad de diplomacia parlamentaria o reunión de comisiones para tratar temas de relaciones exteriores fue abierta al público.
	Talleres, reuniones, foros o consultas públicas fuera del espacio formal de las comisiones.	Consideraciones de académicos, especialistas y organizaciones de la sociedad civil en el dictamen.	Mecanismos de participación ciudadana en las comparecencias.	Consideraciones de académicos, especialistas y organizaciones de la sociedad civil en la sesión de comisión, en el dictamen o en el informe de la actividad de diplomacia parlamentaria.

DIMENSIONES DEL PARLAMENTO ABIERTO	INDICADORES			
	FUNCIÓN LEGISLATIVA	FUNCIÓN ADMINISTRATIVA	FUNCIÓN DE CONTROL	FUNCIÓN DE RELACIONES EXTERIORES
PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Consideraciones de académicos, especialistas y organizaciones de la sociedad civil en el dictamen.	Preguntas remitidas por organizaciones de la sociedad civil a los candidatos.		

Cuadro 5c.

Indicadores utilizados, por función legislativa y dimensión de Parlamento Abierto (Innovación en el uso de tecnologías)

DIMENSIONES DEL PARLAMENTO ABIERTO	INDICADORES			
	FUNCIÓN LEGISLATIVA	FUNCIÓN ADMINISTRATIVA	FUNCIÓN DE CONTROL	FUNCIÓN DE RELACIONES EXTERIORES
INNOVACIÓN EN EL USO DE TECNOLOGÍAS	Espacio del microsítio de las comisiones dictaminadoras destinado a la discusión del asunto.	Espacio del microsítio de las comisiones dictaminadoras para la discusión del asunto.	Espacio en el microsítio de las comisiones o en el portal del Senado con información derivada de la comparecencia o reunión de trabajo.	Existencia de un microsítio de diplomacia parlamentaria con información específica de la actividad o un espacio en el microsítio de las comisiones para la discusión del asunto.
	Uso de datos abiertos (formato del dictamen y los archivos de información complementaria).	Uso de datos abiertos (formato del dictamen y los archivos de información complementaria).	Uso de redes sociales para participar en la comparecencia.	Uso de datos abiertos (formato del dictamen y los archivos de información complementaria).

DIMENSIONES DEL PARLAMENTO ABIERTO	INDICADORES			
	FUNCIÓN LEGISLATIVA	FUNCIÓN ADMINISTRATIVA	FUNCIÓN DE CONTROL	FUNCIÓN DE RELACIONES EXTERIORES
INNOVACIÓN EN EL USO DE TECNOLOGÍAS	Uso de redes sociales durante la discusión.	Uso de redes sociales (solo Twitter y Facebook).	Disponibilidad de los videos o audios de las reuniones de comisión.	Uso de redes sociales (solo Twitter y Facebook).
	Disponibilidad de los videos o audios de las reuniones de comisión.	Disponibilidad de los videos o audios de las reuniones de comisión.	Uso de datos abiertos (formato de los archivos de información complementaria).	Disponibilidad de los videos o audios de las reuniones de comisión y/o de la actividad de diplomacia parlamentaria.
			Medio para el envío de preguntas de los ciudadanos.	

Cuadro 5d.

Indicadores utilizados, por función legislativa y dimensión de Parlamento Abierto (Integridad y responsabilidad parlamentarias)

DIMENSIONES DEL PARLAMENTO ABIERTO	INDICADORES			
	FUNCIÓN LEGISLATIVA	FUNCIÓN ADMINISTRATIVA	FUNCIÓN DE CONTROL	FUNCIÓN DE RELACIONES EXTERIORES
	Existencia de disposición o reglamento sobre ética parlamentaria.	Disposición o reglamento sobre ética parlamentaria.	Disposición o reglamento sobre ética parlamentaria.	Disposición o reglamento sobre ética parlamentaria.

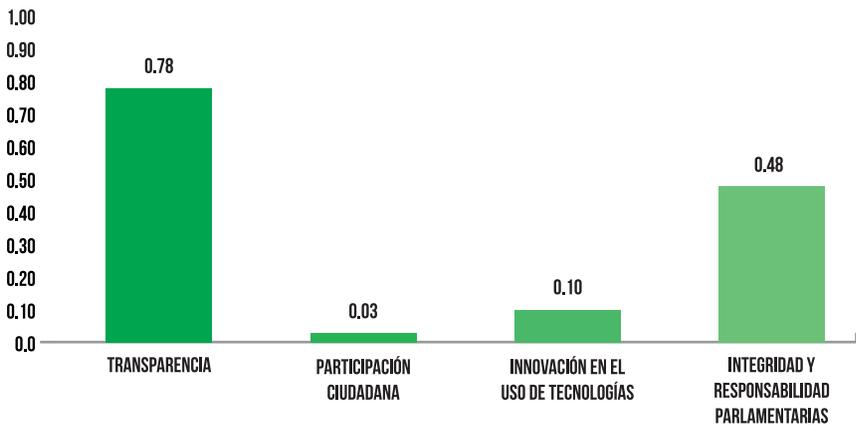
DIMENSIONES DEL PARLAMENTO ABIERTO	INDICADORES			
	FUNCIÓN LEGISLATIVA	FUNCIÓN ADMINISTRATIVA	FUNCIÓN DE CONTROL	FUNCIÓN DE RELACIONES EXTERIORES
	Disposición que establezca la obligación del legislador de excusarse de participar en procesos parlamentarios en los que se tenga un potencial conflicto de interés.	Disposición que establezca la obligación del legislador de excusarse de participar en procesos parlamentarios en los que tenga un potencial conflicto de interés.	Disposición que establezca la obligación del legislador de excusarse de participar en procesos parlamentarios en los que tenga un potencial conflicto de interés.	Disposición que establezca la obligación del legislador de excusarse de participar en procesos parlamentarios en los que tenga un potencial conflicto de interés.
	El dictamen incluye un informe de actividades realizadas previo a su aprobación.	Disponibilidad del dictamen o documento que ratifica el pleno donde se justifique detalladamente las razones por las cuales es designado el funcionario en cuestión.	Justificación del llamado a comparecencia o a reunión de trabajo a funcionarios del Ejecutivo.	Informe de actividades de legisladores u órganos participantes en la actividad de diplomacia parlamentaria (*).
	El dictamen incluye una justificación de por qué se aprueba o modifica (o no) la iniciativa.			Existencia de la justificación de la actividad parlamentaria y la lista de legisladores o funcionarios que asisten (Jucopo).

A continuación, se presentarán los resultados del análisis por función legislativa, mostrando qué grado de avance registraron las decisiones y los procesos propios de cada función en cada una de las dimensiones de Parlamento Abierto.

3.1. EVALUACIÓN EN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

A partir de lo expuesto, cada uno de los 737 procesos de la función legislativa fue sometido a un análisis a partir de 22 indicadores (ver cuadro 4). Al apreciar el gráfico 1, se observa que la dimensión de transparencia es claramente la más avanzada (78%), seguida por la dimensión de integridad y responsabilidad parlamentaria (48%). Por su parte, las dimensiones de innovación en el uso de tecnologías (10%) y participación ciudadana (3%) presentaron niveles bajos.

Gráfico 1
Promedio de los resultados por dimensión de la función legislativa



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos creadas para el Observatorio de transparencia legislativa y Parlamento Abierto en el Senado de la República.

Llama la atención particularmente la escasa participación de los ciudadanos – de manera individual u organizada– en las decisiones que toman los senadores al proponer, diseñar y aprobar legislación. Debe entenderse que el papel que los ciudadanos pueden jugar en el proceso legislativo no está suficientemente regulado ni estandarizado, y que pueden existir distintas resistencias políticas e institucionales para incorporar a los ciudadanos o a las organizaciones de la sociedad en las deliberaciones de los asuntos que son tratados, tanto en comisiones como en el pleno. Finalmente, a pesar de los múltiples beneficios que su uso trae a la función legislativa, las nuevas tecnologías son utilizadas de manera marginal en solo el 10% de los 737 procesos legislativos analizados.

– 3.1.1. ANÁLISIS DESAGREGADO POR DIMENSIÓN DE PARLAMENTO ABIERTO

Es importante profundizar el análisis de la función legislativa, desagregando cada una de las dimensiones de Parlamento Abierto por sus indicadores, presentados en el cuadro 4. De esta manera, podremos identificar cuáles son las cuestiones específicas que presentan mayores avances en la toma de decisiones en comisiones y en el pleno del Senado, y también conocer dónde se encuentran las áreas de oportunidad más claras para continuar progresando en vías de mayor apertura y rendición de cuentas de cara a los ciudadanos.

La dimensión de transparencia presenta altos niveles de cumplimiento en la gran mayoría de los indicadores, ya que en ocho de diez alcanza o supera el 70% (gráfico 2). Esto significa que, de cada diez procesos o decisiones analizadas, en siete o más se cumple con los indicadores. Sin embargo, hay particularmente dos indicadores que muestran un mayor rezago. En primer lugar, en poco más de la mitad (53%) de los procesos estudiados se encontró el resultado de la votación y el sentido de los votos de los legisladores, déficit que se hace particularmente presente en el trabajo de las comisiones. En segundo lugar, resulta casi nula la disponibilidad de información complementaria (solo 3%), lo que implica que no suelen compartirse fuentes o documentos considerados por los legisladores a la hora de tomar la decisión sobre los asuntos tratados.

Gráfico 2

Función legislativa. Resultados de la dimensión de transparencia, por indicadores.



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos creadas para el Observatorio de transparencia legislativa y Parlamento Abierto en el Senado de la República.

Al analizar la dimensión de participación ciudadana detenidamente, enfrentamos una situación claramente opuesta a la que presenta la dimensión de transparencia. Como puede apreciarse en el gráfico 3, las reuniones de comisión no suelen abrirse al público (1% de los procesos analizados) y no se registran mecanismos establecidos para canalizar la participación de los ciudadanos en las discusiones desarrolladas en ese ámbito (1%). Además, solo en el 2% de los casos estudiados se documentó la realización de talleres, reuniones, foros o consultas públicas con actores sociales de ámbitos extraparlamentarios, que resultan clave para apreciar la importancia de los procesos deliberativos en la toma de decisiones. Finalmente, en un 7% de los procesos revisados se encontraron reflejadas en los dictámenes de comisión ciertas consideraciones expresadas por académicos, especialistas y organizaciones de la sociedad civil sobre los temas abordados. De esta manera, queda expuesto que existe una importante área de oportunidad respecto a la participación ciudadana en la toma de decisiones, enriqueciendo los debates y generando deliberación democrática.

Gráfico 3
Función legislativa. Resultados de la dimensión de participación ciudadana, por indicadores.



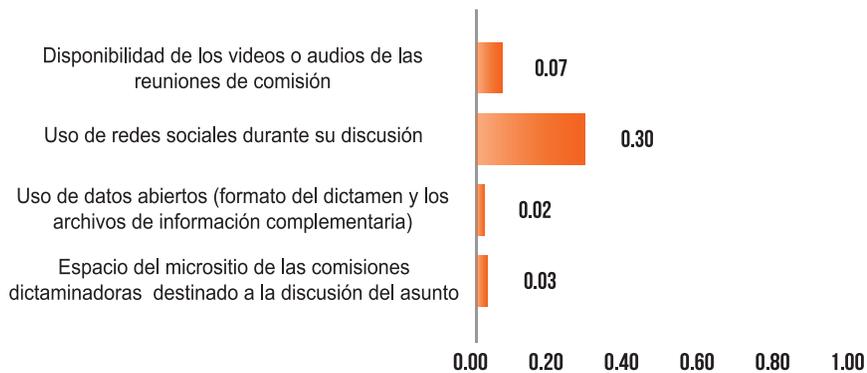
Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos creadas para el Observatorio de transparencia legislativa y Parlamento Abierto en el Senado de la República.

Respecto a la innovación en el uso de tecnologías, también se presentan importantes áreas de oportunidad, ya que los avances registrados hasta el momento son realmente menores (gráfico 4). Aunque es el indicador en el que se aprecian mayores avances, solamente en un 30% de los procesos estudiados se registró el uso de redes sociales durante la discusión, lo que permite al Senado, así como a

legisladoras y legisladores, informar sobre el trabajo que realizan y, en el mejor de los casos, recibir comentarios de los ciudadanos que sigan sus actividades a través de las redes sociales. Es importante que, por una cuestión de capacidades y tiempo, solo se revisaron las acciones registradas en Twitter y Facebook. Por otra parte, solo en el 2% de los casos analizados se encontraron los dictámenes y/o los archivos de información complementaria a la discusión en formato de datos abiertos, es decir, por lo menos en un formato que no fuera pdf.

Gráfico 4

Función legislativa. Resultados de la dimensión de innovación en el uso de tecnologías, por indicadores.

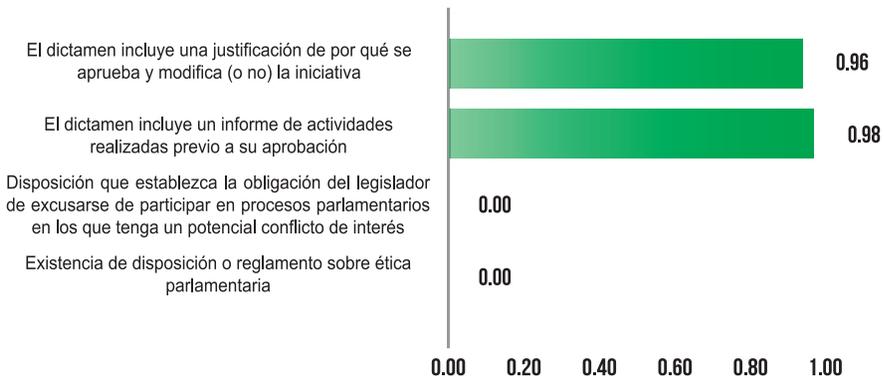


Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos creadas para el Observatorio de transparencia legislativa y Parlamento Abierto en el Senado de la República.

Para concluir, al abordar la dimensión de integridad y responsabilidad parlamentaria, se aprecia una situación contrastante (gráfico 5). Mientras casi en la totalidad de los procesos estudiados se encuentra en el dictamen un informe de las actividades desarrolladas para su aprobación (98%) y la justificación de la decisión tomada (96%), no pudieron apreciarse disposiciones para evitar posibles conflictos de interés ni la existencia de alguna normativa interna sobre ética parlamentaria (0% en ambos indicadores).

Gráfico 5

Función legislativa. Resultados de la dimensión integridad y responsabilidad parlamentaria, por indicadores.



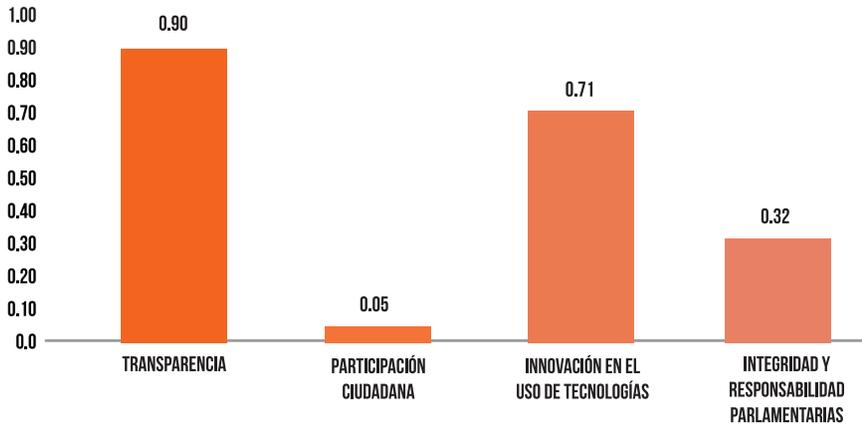
Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos creadas para el Observatorio de transparencia legislativa y Parlamento Abierto en el Senado de la República.

De esta manera, es importante retomar y analizar a profundidad lo acontecido, más allá de los objetivos de este trabajo, con miras a brindar nuevas alternativas en el camino hacia un verdadero Parlamento Abierto.

3.2. EVALUACIÓN EN LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

En lo que refiere a la función administrativa –designaciones, nombramientos y ratificaciones–, 258 procesos legislativos fueron analizados a partir de 23 indicadores (ver cuadro 4). Tal como sucedió en la función legislativa, la dimensión de transparencia presenta los mayores avances (90%), aunque en este caso se ha podido registrar la innovación en el uso de tecnología con un 71% de cumplimiento de los indicadores, a diferencia de la función anterior. La dimensión de integridad y responsabilidad parlamentaria presenta un nivel bajo (32%), pero es la relativa a la participación ciudadana (5%) la que muestra el registro más bajo. Los resultados de la medición se muestran en el gráfico 6.

Gráfico 6
Promedio de los resultados por dimensión de la función administrativa.

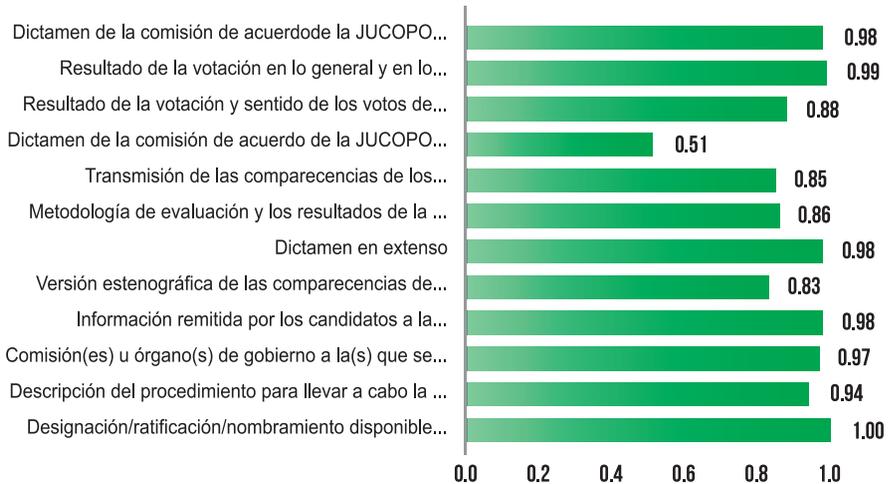


Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos creadas para el Observatorio de transparencia legislativa y Parlamento Abierto en el Senado de la República.

Aunque en algunos casos muy puntuales se registran importantes avances en materia de participación ciudadana, como puede ser la reforma en materia de transparencia y acceso a la información y la designación de los comisionados del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) en 2014, al analizar la totalidad de los asuntos incluidos en el trabajo se puede apreciar que la participación de la sociedad en las designaciones, nombramientos y ratificaciones que realiza el Senado es todavía limitada.

— 3.2.1. ANÁLISIS DESAGREGADO POR DIMENSIÓN PARLAMENTO ABIERTO

Es importante profundizar el análisis de la función administrativa, desagregando cada una de las dimensiones de Parlamento Abierto por sus indicadores, presentados en el cuadro 4. A partir de este ejercicio será posible identificar cuáles son las cuestiones que presentan mayores avances en la toma de decisiones en comisiones y en el pleno del Senado, y cuáles las que muestran oportunidades más claras para generar aprendizajes con miras a alcanzar mayor apertura y rendición de cuentas de frente a la sociedad.

Gráfico 7**Función administrativa. Resultados de la dimensión de transparencia, por indicadores.**

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos creadas para el Observatorio de transparencia legislativa y Parlamento Abierto en el Senado de la República.

La dimensión de transparencia presenta altos niveles de cumplimiento en la gran mayoría de los indicadores, ya que en once de doce supera el 80% y en siete logra niveles superiores al 90% (gráfico 7). Esto significa que nueve de cada diez procesos o decisiones analizadas cumplen con los indicadores. Solamente un indicador muestra un mayor rezago: la transmisión de la comparecencia de los candidatos en vivo por radio, televisión o internet, cuyo cumplimiento se registra en el 51% de los casos.

Tal como sucedió en la función legislativa, al analizar la dimensión de participación ciudadana detenidamente enfrentamos una situación claramente opuesta a la que presenta la dimensión de transparencia. Como puede apreciarse en el gráfico 8, aunque solo en un 11% de los procesos analizados las reuniones de comisión fueron abiertas al público, se trata del indicador que alcanza el mayor nivel de cumplimiento. Los restantes indicadores solo se registraron en un 3% de los casos, por lo que puede entenderse que solo en contadas excepciones se cuenta con mecanismos de seguimiento a los trabajos legislativos por parte de actores externos, tampoco se realizan preguntas provenientes de la sociedad civil y, finalmente, los académicos y especialistas prácticamente no opinan en los procesos de designaciones, nombramientos y ratificaciones realizados por el Senado o, si lo hacen, sus opiniones no son retomadas en los dictá-

menes, nuevamente queda expuesto que existe una importante área de oportunidad respecto a la participación ciudadana en la toma de decisiones, lo que permitiría enriquecer estos procesos mediante la deliberación democrática.

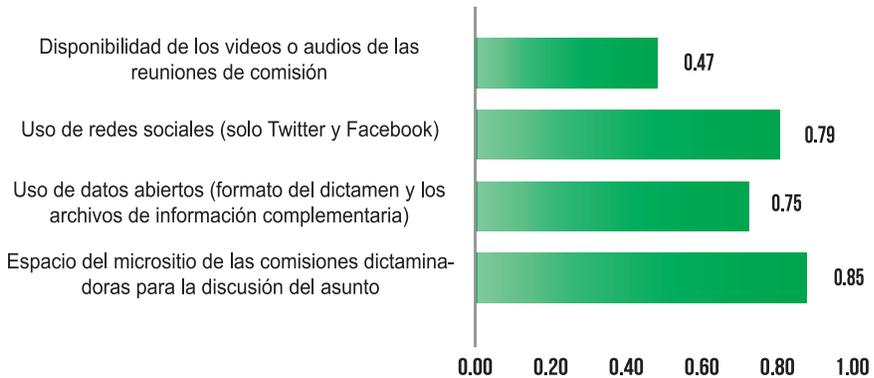
Gráfico 8

Función administrativa. Resultados de la dimensión de participación ciudadana, por indicadores.



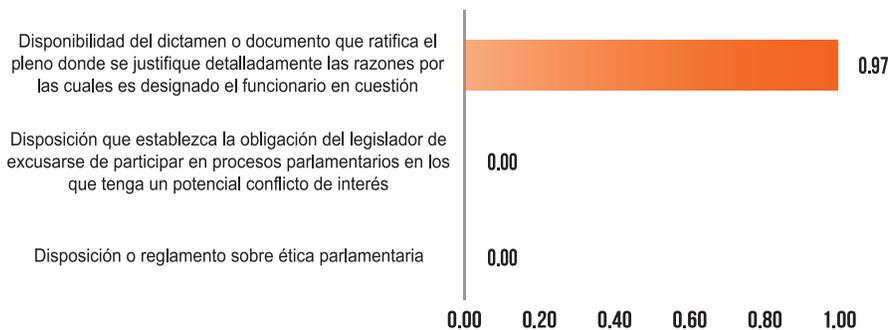
Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos creadas para el Observatorio de transparencia legislativa y Parlamento Abierto en el Senado de la República.

La función administrativa muestra importantes avances en la dimensión de innovación en el uso de tecnologías, lo que resulta de suma importancia ya que facilita un mayor acceso a los procesos de designaciones, nombramientos y ratificaciones de funcionarios de alto nivel de diversos ámbitos (gráfico 9). Los indicadores de uso de redes sociales, uso de datos abiertos y de espacios específicos en los microsítios de las comisiones para la discusión de asuntos puntuales se cumplieron en por lo menos en un 75% de los casos revisados, lo que marca una importante tendencia a utilizar estas nuevas herramientas para poner a disposición de los ciudadanos la información necesaria. La disponibilidad de los videos o audios de las reuniones de comisión se registró en menos de la mitad de los casos (47%), y representa un área de oportunidad para continuar trabajando a futuro.

Gráfico 9**Función administrativa. Resultados de la dimensión de innovación en el uso de tecnologías, por indicadores.**

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos creadas para el Observatorio de transparencia legislativa y Parlamento Abierto en el Senado de la República.

Para finalizar, al abordar la dimensión de integridad y responsabilidad parlamentaria se aprecia un contraste muy importante entre los mismos indicadores planteados (gráfico 10). Mientras casi en el 97% de los casos estudiados se encuentra el dictamen que incluye la justificación de la decisión tomada respecto a designaciones, nombramientos y ratificaciones de funcionarios públicos, no pudieron registrarse disposiciones para evitar posibles conflictos de interés ni la existencia de alguna normativa interna sobre ética parlamentaria en ninguno de los procesos de decisión estudiados (0% en ambos indicadores).

Gráfico 10**Función administrativa. Resultados de la dimensión integridad y responsabilidad parlamentaria, por indicadores.**

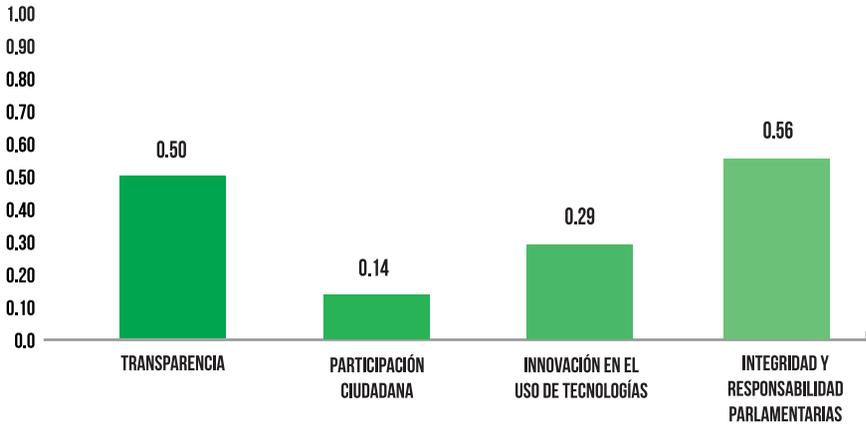
Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos creadas para el Observatorio de transparencia legislativa y Parlamento Abierto en el Senado de la República.

Como ya fue expuesto, resulta de suma importancia analizar a profundidad los procesos incluidos en este trabajo, con la intención de explorar nuevas alternativas en el camino hacia un verdadero Parlamento Abierto. Aunque este objetivo está más allá de lo planteado en este documento, seguramente aquí se sientan importantes bases para continuar trabajando.

3.3. EVALUACIÓN EN LA FUNCIÓN DE CONTROL

El análisis de la función de control implicó la revisión de 346 decisiones y procesos parlamentarios, que fueron estudiados a través de los 20 indicadores. Como corresponde a esta función, se analizaron procesos de pregunta parlamentaria, comparencias y reuniones de trabajo con funcionarios gubernamentales para que informen sobre el estado de la administración pública federal y los resultados de las políticas implementadas. En esta importante función encontramos el nivel más bajo de transparencia de las cuatro funciones analizadas (0.5), situación similar a la que presentó la dimensión de integridad y responsabilidad parlamentaria (0.56), quedando ambas a mitad de camino. Aunque las dimensiones mencionadas no alcanzan altos estándares, se aprecia que las dos restantes muestran niveles claramente por debajo del 0.5; solo se observa un 0.29 respecto a la innovación en el uso de tecnologías y un 0.14 en la dimensión de participación ciudadana.

Gráfico 11
Promedio de los resultados por dimensión de la función de control.



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos creadas para el Observatorio de transparencia legislativa y Parlamento Abierto en el Senado de la República.

Se podrían esperar mayores avances en la función de control, ya que la atención de las distintas dimensiones de Parlamento Abierto permitiría a los legisladores generar nuevas formas de acercarse a los ciudadanos, informar sobre sus atribuciones de control frente al Poder Ejecutivo y dar cuenta de cómo realizan estas importantes gestiones en la práctica legislativa. El uso de nuevas tecnologías podría ser de utilidad para exigir a los funcionarios la atención oportuna de las solicitudes de información que se realizan, y también podría acercar el sentir de los distintos sectores sociales a la hora de interrogar a los distintos funcionarios. Sin embargo, lo que se documenta es que, a pesar de la pluralidad en la integración de la legislatura, existe poca innovación por parte de los legisladores –principalmente se les podría reclamar a los de oposición– para llamar a cuentas a funcionarios y tampoco se propicia la participación de la sociedad organizada en ejercicios de rendición de cuentas.

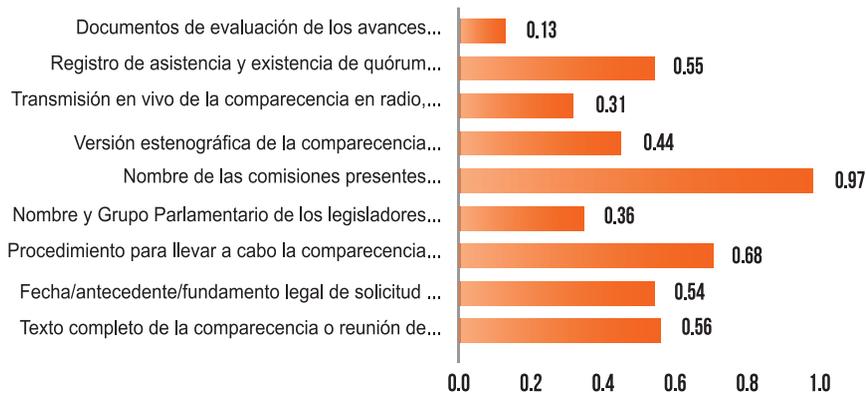
— 3.3.1. ANÁLISIS DESAGREGADO POR DIMENSIÓN PARLAMENTO ABIERTO

Resulta de suma importancia ahondar en el análisis de la función de control a partir del resultado obtenido en cada uno de los indicadores utilizados para conocer los avances que registran cada una de las cuatro funciones de Parlamento Abierto (cuadro 4). A partir de este ejercicio será posible identificar cuáles son las cuestiones que presentan mayores avances en la toma de decisiones en comisiones y en el pleno del Senado, y cuáles las que muestran oportunidades más claras para generar

aprendizajes con miras a alcanzar mayor apertura y rendición de cuentas de frente a la sociedad, particularmente en una función que podría hacer participe a la sociedad del control que debe ejercer el Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo.

Gráfico 12

Función de control. Resultados de la dimensión de transparencia, por indicadores.



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos creadas para el Observatorio de transparencia legislativa y Parlamento Abierto en el Senado de la República.

En este caso, la dimensión de transparencia presenta niveles medios y bajos de cumplimiento en la gran mayoría de los indicadores (gráfico 12), y solo muestra un alto nivel el indicador que hace referencia al nombre de las comisiones presentes al momento de la comparecencia o reunión de trabajo con funcionarios de gobierno, que se cumple en un 97% de los casos estudiados. Un segundo grupo, que podríamos ubicar en un nivel medio de cumplimiento, son los cinco indicadores que se encuentran entre 0.4 y 0.7, entre los que destaca la existencia de un procedimiento para llevar a cabo la comparecencia o reunión de trabajo, que se cumple en un 68% de los casos. Finalmente, el tercer grupo está conformado por los tres indicadores que muestran puntajes bajos, y llama particularmente la atención que entre ellos se encuentren el nombre y grupo parlamentario de los legisladores (solo en 36% de los casos) y la transmisión en vivo de las sesiones (solo 31%).

Al concentrar la atención en la dimensión de participación ciudadana, nos encontramos nuevamente con puntajes bajos y muy bajos (gráfico 13). Los tres indicadores utilizados presentan muy bajos niveles de cumplimiento, mostrando

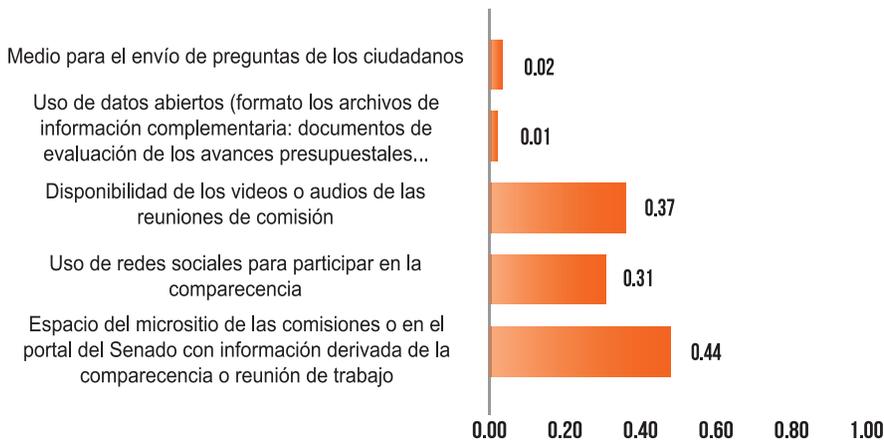
que prácticamente no se consideran opiniones de académicos, especialistas y OSC en los dictámenes (solo 21% de los procesos analizados); casi no se establecen mecanismos de participación ciudadana en las comparecencias y reuniones de trabajo (solo 13%), y las comparecencias o reuniones de trabajo no son abiertas al público (solo 9%). Nuevamente observamos escaso desarrollo respecto a las prácticas de participación ciudadana en la toma de decisiones, lo que dificulta una deliberación democrática amplia y plural. Se puede suponer que la existencia de resistencias políticas e institucionales son una barrera realmente difícil de superar.

Gráfico 13
Función de control. Resultados de la dimensión de participación ciudadana, por indicadores.



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos creadas para el Observatorio de transparencia legislativa y Parlamento Abierto en el Senado de la República.

Respecto a la dimensión de innovación en el uso de tecnologías, la función de control muestra nuevamente niveles medios, bajos y muy bajos de cumplimiento (gráfico 14). Si se analizan en orden decreciente, se aprecia que solo en el 44% de los casos estudiados se encontró un micrositio con información de la comparecencia o reunión de trabajo con funcionarios del gobierno federal; en un 37% estuvieron disponibles los videos de estas reuniones; y en un 31% se pudo acreditar el uso de las redes sociales como forma de participación en estas acciones legislativas. Los dos indicadores cuyo cumplimiento resulta prácticamente marginal son los referidos a la existencia de algún medio para que los ciudadanos pudieran enviar preguntas a ser tenidas en cuenta durante la comparecencia o reunión de trabajo (solo 2% de los casos), y al uso de datos abiertos (solo 1%). Aunque el uso de nuevas tecnologías podría convertirse en una herramienta sumamente útil para el ejercicio de la función de control por parte de las senadoras y los senadores, hasta el momento más que una realidad parece ser una importante área de oportunidad a futuro.

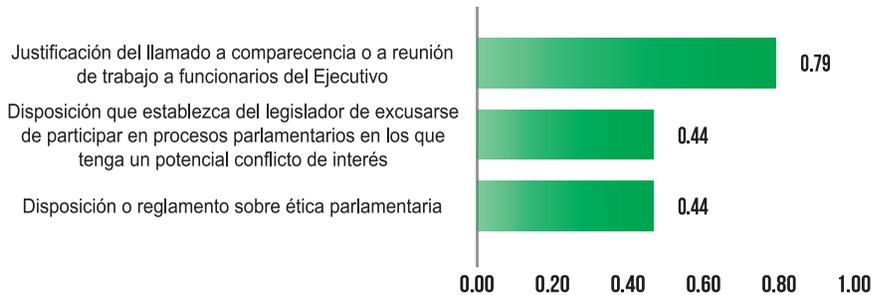
Gráfico 14**Función de control. Resultados de la dimensión de innovación en el uso de tecnologías, por indicadores.**

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos creadas para el Observatorio de transparencia legislativa y Parlamento Abierto en el Senado de la República.

En último lugar, aunque no menos importante, la dimensión de integridad y responsabilidad parlamentaria presenta niveles medios y altos de cumplimiento (gráfico 15). Particularmente respecto a esta función legislativa, la de control, en un 44% de los casos analizados se encuentran disposiciones sobre ética parlamentaria, y en un mismo porcentaje están reglamentadas las obligaciones para evitar posibles conflictos de interés. En cuanto al indicador restante, se aprecia que en un 79% de los procesos analizados existe una justificación identificable para convocar a una comparecencia o reunión de trabajo a funcionarios del Poder Ejecutivo, lo que permite conocer el motivo específico por el cual son requeridos por las y los senadores.

Gráfico 15

Función de control. Resultados de la dimensión integridad y responsabilidad parlamentaria, por indicadores.



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos creadas para el Observatorio de transparencia legislativa y Parlamento Abierto en el Senado de la República.

Resulta de suma importancia profundizar en el estudio de cada una de las dimensiones de Parlamento Abierto en torno a la función de control del Senado; así como de otros órganos legislativos. Esta función resulta vital en el entramado institucional republicano, ya que implica la concreción en la práctica de los esquemas de pesos y contrapesos producto de un diseño de división (y en ciertos casos también separación) de poderes.

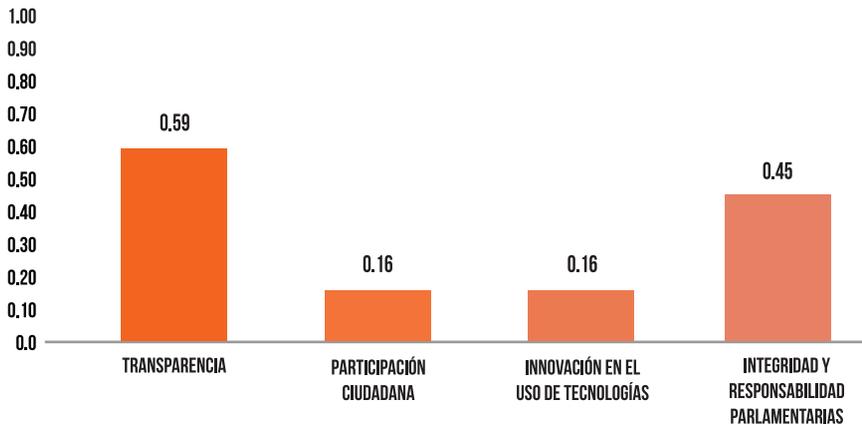
3.4. EVALUACIÓN EN LA FUNCIÓN DE RELACIONES EXTERIORES

El análisis de la función de relaciones exteriores implicó un total de 955 procesos legislativos en los seis años contemplados en el estudio, los cuáles se dividieron, como ya fue explicado, en 813 casos correspondientes a diplomacia parlamentaria y 142 relativos a tratados, ratificaciones y autorizaciones. Para llevar adelante esta tarea, se construyeron 16 indicadores, los cuales fueron aplicados a la función de diplomacia parlamentaria, y 14 de ellos fueron retomados también en la función relativa a tratados, ratificaciones y autorizaciones.

En consonancia con lo observado en otras funciones, en la de relaciones exteriores la dimensión de transparencia también presenta los niveles más altos de avance (0.59), por encima de la función de control (0.50) aunque relegada si la comparamos con funciones como la legislativa (0.78) y la administrativa (0.90). La dimensión de integridad y responsabilidad parlamentaria presenta niveles me-

dios de avance (0.45), mientras participación ciudadana e innovación en el uso de la tecnología muestran los niveles más bajos para esta función (0.16), como sucedió con las demás (ver gráfico 16).

Gráfico 16
Promedio de los resultados por dimensión de la función de relaciones exteriores

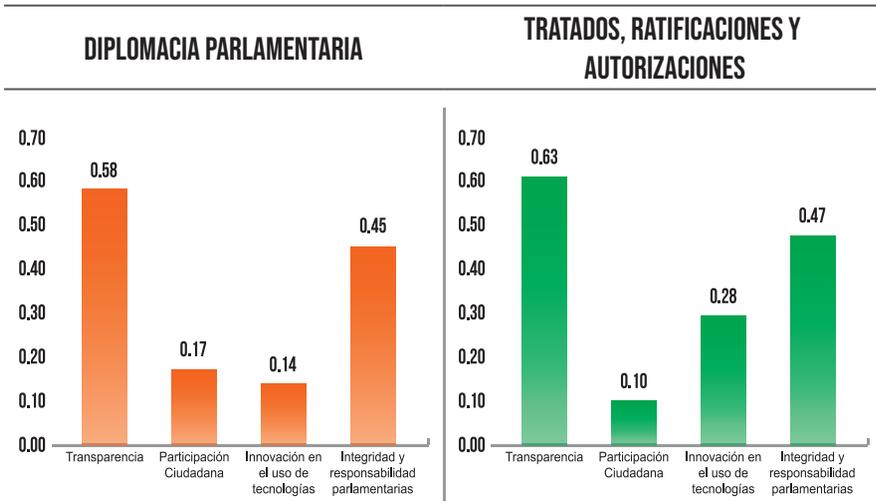


Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos creadas para el Observatorio de transparencia legislativa y Parlamento Abierto en el Senado de la República.

El ejercicio de esta función, principalmente lo relacionado con las actividades de diplomacia parlamentaria, ha sido tradicionalmente objeto de crítica en la opinión pública y en los medios de comunicación, debido a que es percibida como una actividad irrelevante o lejana a los intereses de la sociedad, y además suele estar relacionada con importantes gastos y viajes por parte de los legisladores que deben trasladarse cuando las reuniones se llevan a cabo en otros países. De hecho, la función de diplomacia parlamentaria presenta niveles por debajo de la relativa a tratados, ratificaciones y autorizaciones en todas las dimensiones, con excepción de la de participación ciudadana (aunque en un contexto de bajos niveles de avance) (gráfico 17). A pesar de la importancia de la función de relaciones exteriores, particularmente para el Senado de la República, ni los legisladores ni la propia institución han logrado incorporar modalidades de apertura, transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas que le resulten significativas para la sociedad, y que logren acercar y explicar mejor las acciones legislativas.

Gráfico 17

Promedio de los resultados por dimensión de la función de relaciones exteriores, dividida en sus dos vertientes.



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos creadas para el Observatorio de transparencia legislativa y Parlamento Abierto en el Senado de la República.

— 3.4.1. ANÁLISIS DESAGREGADO POR DIMENSIÓN PARLAMENTO ABIERTO

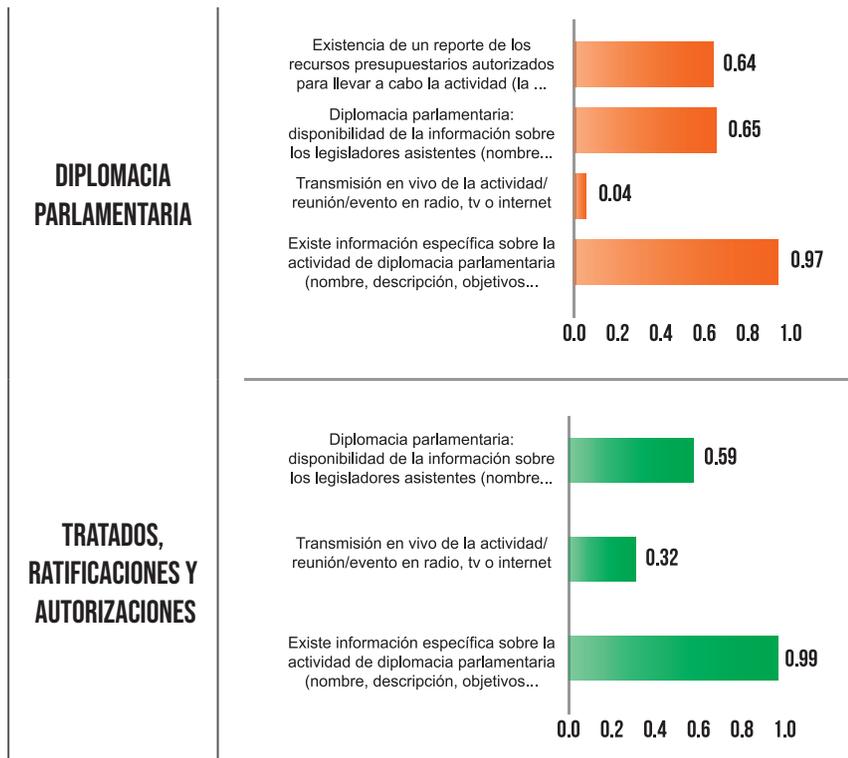
La función de relaciones exteriores, en sus dos vertientes, resulta de suma importancia para el Senado de la República, ya que cuenta con atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias en la materia que son de su exclusiva responsabilidad. A partir del resultado obtenido en cada uno de los indicadores utilizados para conocer los avances que registran cada una de las cuatro funciones de Parlamento Abierto (cuadro 4) se identificaron aquellas cuestiones que presentan mayores avances en la toma de decisiones en comisiones y en el pleno del Senado, y aquellas que muestran mayores rezagos, con miras a alcanzar mayor apertura y rendición de cuentas de frente a la sociedad.

En este caso, la dimensión de transparencia presenta gran diversidad en los niveles de cumplimiento de los diferentes indicadores, tanto en su vertiente de diplomacia parlamentaria como en la de tratados, ratificaciones y autorizaciones (gráfico 18). Se aprecia un muy alto nivel de cumplimiento en lo referente a la existencia de información específica, ya que casi en el 100% de los 955 casos se cumplió este indicador. Sin embargo, es el único que logra estos niveles, ya que luego encontramos

otros que se cumplieron en aproximadamente el 60% de los procesos analizados, como son la información sobre los legisladores asistentes a las actividades correspondientes (65% y 59%) y la existencia de un reporte de los recursos presupuestales autorizados (64% de los casos). Finalmente, la transmisión en vivo de las sesiones presenta los niveles más bajos de cumplimiento, particularmente en lo referente a las actividades de diplomacia parlamentaria (solo 4% de los casos analizados).

Gráfico 18

Función de relaciones exteriores. Resultados de la dimensión de transparencia, por indicadores.



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos creadas para el Observatorio de transparencia legislativa y Parlamento Abierto en el Senado de la República.

La dimensión de participación ciudadana presenta, una vez más, niveles bajos y muy bajos de cumplimiento (gráfico 19). La inclusión de consideraciones de académicos, especialistas y OSC en el dictamen o informe final de una actividad fue el

único indicador que logró cumplirse en más del 30% de los casos analizados, seguida de cerca por la realización de foros o consultas públicas, aunque solo en la función de diplomacia parlamentaria (28% de los casos), ya que en la función de tratados, ratificaciones y autorizaciones este indicador apenas se cumplió en el 1% de los casos. Los demás indicadores fueron cumplidos solo en un número marginal de casos. Por ejemplo, en muy pocos casos se registró que las reuniones fueran abiertas, y en lo referido a tratados, ratificaciones y autorizaciones ninguno de los 142 procesos no se identificó ningún caso en que lo fueran, quizás por la propia naturaleza de los temas a tratar. Como sucedió con otras funciones, observamos escaso desarrollo respecto a las prácticas de participación ciudadana en la toma de decisiones.

Gráfico 19

Función de relaciones exteriores

Resultados de la dimensión de participación ciudadana, por indicadores

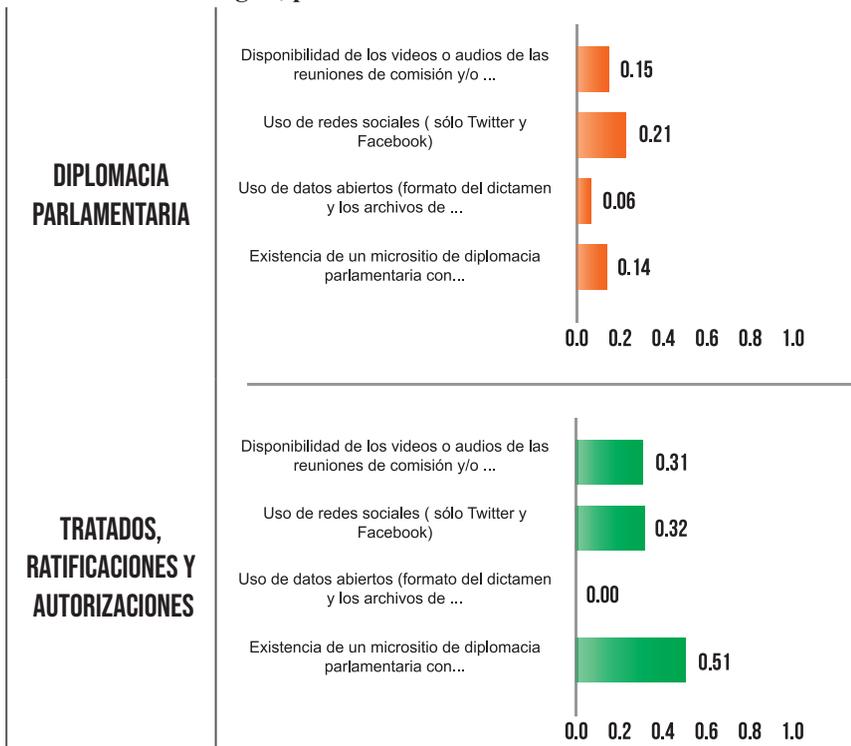


Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos creadas para el Observatorio de transparencia legislativa y Parlamento Abierto en el Senado de la República.

En lo referente a la innovación en el uso de tecnologías, la función de relaciones exteriores muestra nuevamente niveles medios, bajos y muy bajos de cumplimiento (gráfico 20). Los indicadores muestran mayores niveles en la vertiente de tratados, ratificaciones y autorizaciones que en la de diplomacia parlamentaria, con la única excepción del uso de datos abiertos, que no se presenta en ninguno de los 142 casos estudiados. Sin embargo, salvo la existencia de un micrositio, los demás indicadores logran cumplimiento en el 32% o menos de los casos. Las nuevas tecnologías, por el momento, no parecen ser aprovechadas por las senadoras y los senadores en sus actividades legislativas, y la función de relaciones exteriores no parece ser la excepción.

Gráfico 20

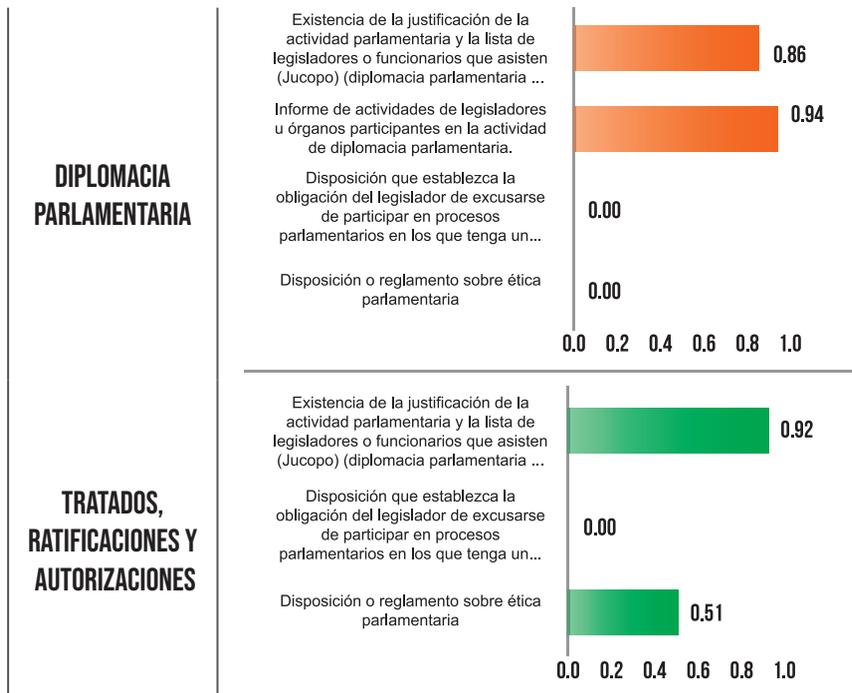
Función de relaciones exteriores. Resultados de la dimensión de innovación en el uso de tecnologías, por indicadores



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos creadas para el Observatorio de transparencia legislativa y Parlamento Abierto en el Senado de la República.

Para finalizar, al concentrar la atención en la dimensión de integridad y responsabilidad parlamentaria se encuentran dos extremos: algunos indicadores con altos niveles de cumplimiento y otros que no se presentan en ningún caso. Entre los primeros encontramos la existencia de justificación de la actividad parlamentaria y la lista de legisladores asistentes, en ambas vertientes de la función de relaciones exteriores (86% y 92% de los casos), y la presentación de informes de actividades por parte de los legisladores asistentes a actividades de diplomacia parlamentaria (94% de los procesos analizados). Entre los segundos, destaca la ausencia de disposiciones específicas para evitar conflictos de interés en los 955 casos estudiados, así como la existencia de reglamento sobre ética parlamentaria en la vertiente de diplomacia parlamentaria. Entre estos dos extremos, se presenta la disposición de reglas de ética parlamentaria para la vertiente de tratados, ratificaciones y autorizaciones (51%).

Gráfico 21
Función de relaciones exteriores. Resultados de la dimensión integridad y responsabilidad parlamentaria, por indicadores.



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos creadas para el Observatorio de transparencia legislativa y Parlamento Abierto en el Senado de la República.

Resulta de suma importancia profundizar en el estudio de cada una de las dimensiones de Parlamento Abierto en torno a la función de relaciones exteriores del Senado, por los temas tratados y por las atribuciones exclusivas que esta Cámara tiene en la materia. Aunque es claro que la definición de la política exterior y las relaciones exteriores es responsabilidad del Poder Ejecutivo, las acciones realizadas por el Senado son sumamente importantes para enriquecer las visiones en torno a diversos temas, y en algunos asuntos éste actúa como actor de veto, como sucede en la función de tratados, ratificaciones y autorizaciones.

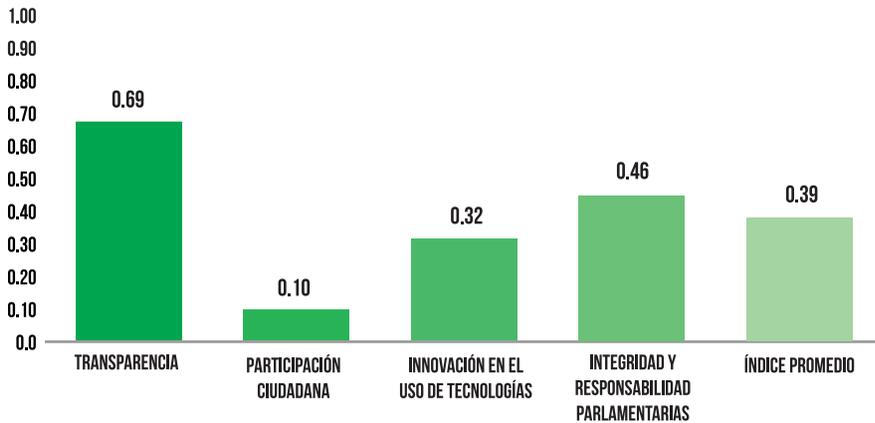
3.5. EVALUACIÓN GENERAL DEL UNIVERSO DE ESTUDIO

Mediante el análisis cuantitativo de los 2,296 procesos legislativos, se logró tener una visión panorámica del grado de apertura que se vive actualmente el Senado de la República. En general, los hallazgos coinciden en gran medida con las conclusiones del estudio de la Métrica de Gobierno Abierto (2017) y con el estudio realizado previamente para la Cámara de Diputados en el marco de este Observatorio, que muestran que la dimensión de transparencia tiene un grado de avance muy superior al de participación. Coincidimos con la exposición que se realiza en la Métrica de Gobierno Abierto respecto a que esta situación puede deberse a los avances de los últimos años en la construcción de normas, instituciones y procedimientos de transparencia en México y a que no existe un marco normativo ni institucional equivalente en materia de participación ciudadana¹⁴. Sin embargo, tampoco puede obviarse que también se han generado avances en materia de participación ciudadana, principalmente a través de la creación de espacios institucionales o interfaces socioestatales (Gurza e Isunza 2010) en diversos ámbitos de las políticas públicas a nivel federal, estatal y municipal.

Promediando los resultados de todas las funciones legislativas analizadas, encontramos que existe una importante variación en los resultados de cada una de las dimensiones de Parlamento Abierto. La dimensión que presentó el índice más bajo es la de participación ciudadana seguida, en orden creciente, por la relativa a la innovación en el uso de nuevas tecnologías, la integridad y responsabilidad parlamentaria y, finalmente, la dimensión de transparencia. El índice promedio, que presenta una aproximación a la medida de Parlamento Abierto del Senado, es de 0.39, lo que indica que las áreas de oportunidad son amplias.

14 Información obtenida del informe de resultados de la Métrica de Gobierno Abierto 2017. Disponible en: <http://eventos.inai.org.mx/metricasga/index.php/> (última consulta el 30 de noviembre de 2018).

Gráfico 22
Índice promedio por dimensión de Parlamento Abierto.



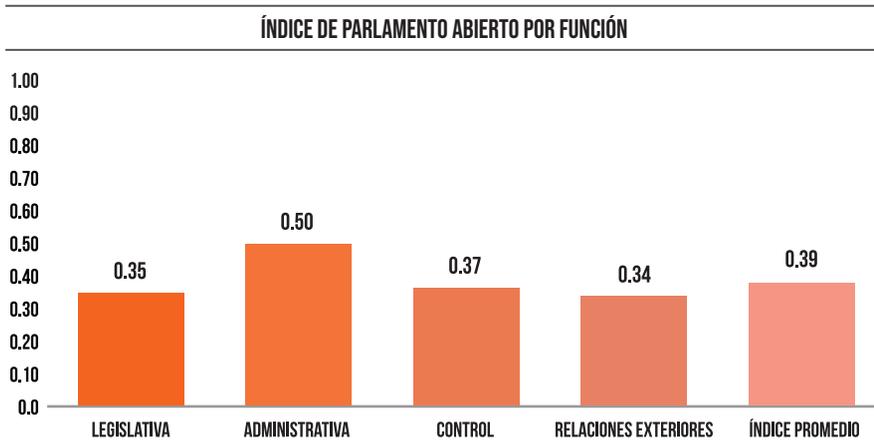
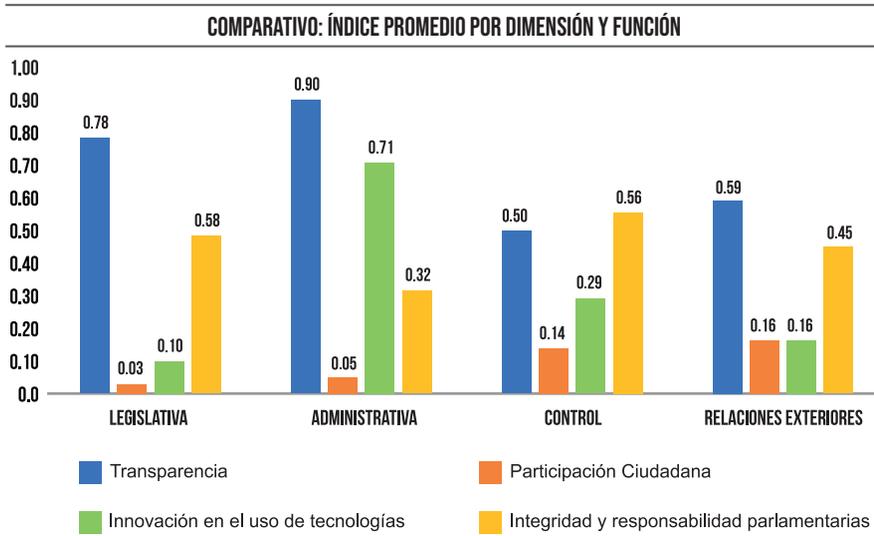
Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos creadas para el Observatorio de transparencia legislativa y Parlamento Abierto en el Senado de la República.

Tomando en cuenta estos promedios, solo las funciones legislativa y administrativa superan la media en la dimensión de transparencia, la que presenta valores más altos. En lo relativo a la dimensión de participación ciudadana son justamente las otras dos funciones las que superan la media, la de control y la de relaciones exteriores, pero siempre con niveles muy bajos, en la dimensión que presenta los valores más bajos en las distintas funciones legislativas del Senado de la República. En cuanto a la dimensión de innovación en el uso de tecnologías, solo la función administrativa superó la media, y es la alta puntuación obtenida en dicha función lo que elevó la media y dejó por debajo a las demás. Finalmente, la función legislativa y la función de control superaron la media en la dimensión de integridad y responsabilidad parlamentaria, la cual fue igualada por la función de relaciones exteriores.

Particularmente respecto a la última dimensión, el Senado cuenta con un Código de Ética y Conducta de las y los Servidores Públicos Administrativos del Senado de la República, pero esta normativa no alcanza a las senadoras y los senadores. Resulta llamativo que hasta el momento no se haya atendido esta situación.

Los resultados del análisis cuantitativo del Observatorio son muy similares a los presentados en la Métrica de Gobierno Abierto 2017, donde la Cámara de Diputados obtuvo un índice de gobierno abierto de 0.41. Lo anterior como resultado del promedio de los subíndices de transparencia y participación ciudadana, que obtuvieron un resultado de 0.61 el primero y 0.22 el segundo.

Gráfico 23
Medidas de Parlamento Abierto a partir de la información del Observatorio.



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos creadas para el Observatorio de transparencia legislativa y Parlamento Abierto en el Senado de la República.

En general, las dimensiones de transparencia y la de integridad y responsabilidad parlamentaria son las que presentan mayores avances en todas las funciones, con la excepción del elevado puntaje obtenido por la dimensión de innovación en el

uso de tecnologías en la función administrativa. El índice promedio que obtiene el Senado de la República, y que podría interpretarse como su desempeño en términos de Parlamento Abierto, es de 0.39 en una escala de 0 a 1. Esto refleja las importantes áreas de oportunidad que existen para continuar avanzando, particularmente en las dimensiones de participación ciudadana y uso de tecnologías.

4. LOS CASOS DE ESTUDIO

Con base en los resultados obtenidos de la evaluación previa, los procesos parlamentarios seleccionados a estudiarse en el siguiente apartado están comprendidos dentro del universo de análisis ya presentado. Se seleccionaron aquellos casos que obtuvieron un mejor rendimiento en cada función con la finalidad de que existiera información empíricamente verificable y no solamente testimonios de los actores involucrados.

La selección de los casos no dependió entonces exclusivamente del puntaje obtenido por la valoración cuantitativa del modelo aplicado durante la investigación, sino que se tomó en cuenta que las decisiones o actividades legislativas contaran con elementos suficientes para su análisis situacional. Otro de los criterios que se tomó en cuenta para seleccionar los casos relevantes fue su vínculo con alguno de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que México ha suscrito y que forman parte de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030. Así, se seleccionaron los siguientes ocho casos para analizarse mediante un estudio cualitativo. Los casos corresponden a las cinco funciones del Poder Legislativo antes mencionadas, añadiendo la función jurisdiccional:

	FUNCIÓN	ASUNTO	COMISIÓN
1	LEGISLATIVA	Discusión del paquete de leyes anticorrupción.	
2	ADMINISTRATIVA	Ratificación de Paloma Merodio Gómez como vicepresidenta del INEGI.	
3	DE CONTROL	Comparecencias de Gerardo Ruíz Esparza y Graco Ramírez en torno al Paso Express.	
4	DE RELACIONES EXTERIORES	Reunión interparlamentaria México – Estados Unidos.	

4.1. FUNCIÓN LEGISLATIVA. DISCUSIÓN DEL PAQUETE DE LEYES ANTICORRUPCIÓN EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA.

En el presente apartado se concentran las fechas importantes obtenidas a partir de la búsqueda en diferentes fuentes de información, las cuales permiten la reconstrucción de la discusión y aprobación del paquete de leyes anticorrupción en el Senado de la República.

CASO	La discusión del paquete de leyes anticorrupción en el Senado
FUNCIÓN	Legislativa
COMISIÓN/ÁREA ENCARGADA	Comisión Anticorrupción y Participación Ciudadana, Comisión de Justicia, Comisión de Estudios Legislativos, Segunda
ESTATUS	Aprobación del paquete completo de leyes
FECHAS IMPORTANTES	<ul style="list-style-type: none"> • 27 de mayo de 2015 Publicación de reforma constitucional • 2 de febrero de 2016 Presentación de la iniciativa de Ley 3 de 3 • 28-31 de marzo de 2016 Mesas de trabajo para la discusión de las leyes • 15-16 de junio de 2016 Aprobación de los dictámenes con las leyes y reformas en reuniones de comisiones • 5 de julio de 2016 Aprobación del paquete de leyes y reformas del SNA

Fuente: <http://www.congresoal.gob.mx/?q=trabajo/infolej número INFOLEJ: 3650>

Relevancia del caso de estudio

De acuerdo con los datos conjuntados, sistematizados y evaluados, se dará de manera detallada una explicación sobre un caso específico de legislación. A través de la información disponible, gracias a la transparencia que hubo de este caso, se mostrará cada paso que se dio durante el proceso de legislación. En adición a esto, se darán elementos importantes para el completo entendimiento de las acciones del proceso.

La presentación de todos estos elementos radica en el objetivo de destacar las dimensiones e indicadores que contiene el concepto de Parlamento Abierto específicamente en este proceso legislativo. Esto servirá para ejemplificar de alguna manera cómo pueden accionar los congresos, tanto estatales como el federal, de manera democrática y con inclusión de la ciudadanía y con ello, involucrar de manera efectiva a los sectores interesados en la creación y modificación de leyes.

Para julio del 2016, las reformas constitucionales, las modificaciones a leyes secundarias y la emisión de un paquete de leyes en materia de corrupción darían paso a la creación de una institución de carácter político que tendría como objetivo dar a la ciudadanía la certeza de que la corrupción sería perseguida y castigada de manera eficiente.

Este caso es destacado no sólo por su relevancia política, sino por la manera en que se desarrollaron las discusiones en las reuniones de comisiones. La participación de las organizaciones de la sociedad civil y la cantidad de información disponible para la consulta, lo hacen un buen ejemplo en la exposición del modelo de Parlamento Abierto.

Contextualización

El análisis de la aprobación del paquete de leyes que crean y estructuran al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) puede empezar por rescatar que la opinión pública relacionaba el regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al poder, como un resurgimiento de las prácticas corruptas que este partido no pudo deslindar de sí en el siglo pasado.

En conjunto con lo anterior, el SNA llegaría después de numerosos escándalos de corrupción surgidos tan solo en los últimos dos años. Desde las acusaciones de las compras de votos a través de monederos electrónicos en las elecciones presidenciales (Aristegui Noticias, marzo de 2014), las investigaciones de la Casa Blanca relacionadas directamente con Enrique Peña Nieto (Aristegui Noticias, noviembre de 2014), son algunos de los escándalos que se pueden enumerar.

La credibilidad del gobierno fue perdiendo puntos, con todo y que el presidente Peña Nieto entró con un nivel muy bajo de aceptación (El Economista, marzo 2018). La necesidad de recobrar un poco de la credibilidad perdida, no sólo en los casos mencionados sino en muchos otros más, se veía como prioridad para el gabinete presidencial. Y difícilmente una propuesta derivada desde el gobierno federal sería tomada de la mejor manera después de las acciones de la Casa Blanca y la Secretaría de la Función Pública, encargada de llevar el caso.

Estos golpes recibidos en el gabinete traerían una serie de cambios, no sólo al interior del mismo sino en muchas de las cuestiones que se englobaban en cada escándalo. La necesidad de crear una verdadera institución de fiscalización de las y los funcionarios públicos acrecentaba la viabilidad de la aprobación de las diversas reformas y leyes que la conformaran.

Por su parte, uno de los antecedentes prelegislativos más reconocido serían las intenciones de Enrique Peña Nieto para hacer que la imagen del gobierno entrante en 2012 fuera desvinculada de las diversas acusaciones que se iban acumulando en contra de su administración, su partido e incluso su persona. Esta iniciativa sería para la creación de una Comisión Nacional Anticorrupción, que sería fuertemente criticada debido a que, según la entrevista realizada a un investigador miembro de una organización de la sociedad civil¹⁵, seguía siendo un órgano que no podía garantizar la persecución efectiva de las faltas que se cometen. Se aprobaría en el Senado la iniciativa, pero se omitiría llegando a la Cámara de Diputados debido a la fuerte crítica.

Con la iniciativa del Ejecutivo Federal desechada, se pensó que se dejaría el tema a un lado, pero se retomaría para generar la reforma que daría pie al proceso aquí analizado. Esta reforma constitucional de mayo del 2015 (DOF, 2017) obligaba al Congreso a crear dos leyes generales: la de Responsabilidades Administrativas y la del mismo Sistema Nacional Anticorrupción. La discusión de estas leyes empezaría hasta principios del 2016, con una serie de foros donde se realizó una convocatoria directa a organizaciones de la sociedad civil que trabajaran en torno al tema de corrupción.

Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil se conjuntaban para el lanzamiento de una iniciativa de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, mejor conocida como Ley 3 de 3. Esta iniciativa tenía como fin que las y los servidores públicos publicaran tres declaraciones, de intereses, fiscal y patrimonial, con el fin de hacerse menos propensos a caer en actos de corrupción. La iniciativa sería apoyada por diversas organizaciones dentro de las que destacaba por Transparencia Mexicana.

Las elecciones estatales del 2016 serían la clave para que muchos y muchas candidatas empezaran a realizar sus declaraciones 3 de 3, con el fin de dar mayor confianza al votante. Junto con este fenómeno, la organización Transparencia Mexicana presentaría la iniciativa de ley como una obligación para los servidores públicos. Con los antecedentes de corrupción que se han enumerado anteriormente, se lograron recolectar las firmas. Así se iniciaría un proceso legislativo que se trata de remarcar a través de este documento.

Descripción del Caso

En el año 2016, la ocupación de escaños en el Congreso favorecía claramente al PRI. En la Cámara de Diputados, el porcentaje de legisladores por este partido era de 40.61% (SIL, 2018). La situación en el Senado no cambiaba mucho, con 42.97%

15 Dicha entrevista forma parte de las actividades desarrolladas por este proyecto de investigación.

de los escaños en el Pleno (SIL, 2018). Respecto a las otras fuerzas políticas, se encuentra el Partido Acción Nacional (PAN) con 29.69% de la cámara, seguido del Partido de la Revolución Democrática (PRD) con el 17.19%. El resto de las curules pertenecía a partidos como el Partido del Trabajo (PT), el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido Nueva Alianza (PANAL). Con dicho panorama se estarían procesando las modificaciones a cuatro leyes secundarias y se expedirían las cuatro leyes que conformarían por completo el Sistema Nacional Anticorrupción. Cabe destacar que el proceso legislativo se dio antes del cierre de las elecciones estatales de ese año.

El proceso legislativo iniciaría desde el momento en que realizaron los foros, es decir, febrero del 2016, los cuales darían paso a las discusiones de las leyes generales y después a las diversas reformas que se harían para conjuntar el Sistema Nacional Anticorrupción. Estos foros se caracterizaron por tener miembros de organizaciones de la sociedad civil, funcionarios del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), funcionarios estatales de órganos de fiscalización y miembros del sector empresarial.

Estas intervenciones también se darían en torno a la expedición de la Ley 3 de 3. Después de estos foros, las mesas de trabajo seguirían con la participación de miembros de organizaciones de la sociedad civil pero no habría participación directa de la ciudadanía en la Comisión Anticorrupción, 2018). A pesar de ello, la apertura que se dio para trabajar conjuntamente con las organizaciones civiles es algo que se puede resaltar debido a que, con base en el análisis de los datos conjuntados, se puede decir que es algo que no sucede constantemente. Dentro de la participación de las organizaciones de la sociedad civil destacan las siguientes: Transparencia Mexicana, México Evalúa, Fundar Centro de Análisis e Investigación, el Centro de Estudios Espinosa Yglesias.

Posterior a ello, se realizarían mesas de trabajo a principios de abril y en junio. Dentro de las cuales se desarrollarían diversas actividades como la dictaminación de las leyes y reformas, las discusiones para sus modificaciones, la inclusión de las opiniones de las y los senadores y de las organizaciones civiles. En esta parte del proceso, las y los legisladores acordarían que todas las actividades estarían apegadas al modelo de Parlamento Abierto. Este acuerdo entre el Senado y las organizaciones de la sociedad civil fomentaría de manera importante la participación de la ciudadanía en el proceso.

Dentro de estas mesas, las y los senadores involucrados fueron diversos. Se pudo destacar la participación de senadores como Raúl Cervantes, Cristina Díaz, René Suárez y Enrique Burgos del PRI. Por el PAN, estuvo trabajando Laura Rojas,

Marcela Torres, Juan Carlos Romero Hicks. Trabajando por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) estuvo Alejandro Encinas, Zoé Robledo, Dolores Padierna. Otros senadores más que se unieron a las mesas fueron Martha Tagle, Pablo Escudero, como presidente de la comisión de Corrupción y Participación Ciudadana, y Manuel Cárdenas.

Como aclaración, es de destacar que históricamente ha ocurrido que la oposición al partido en el gobierno favorece mucho al tema de la anticorrupción. Es por eso que se denota en este proceso que los grupos parlamentarios del PAN y el PRD fueron de los primeros en tener acercamientos con las organizaciones.

El tema de la publicación de las declaraciones tuvo en contraposición a los diversos grupos parlamentarios, dividiéndolos de alguna manera en la oposición y el bloque oficialista. La situación persistió durante todo el proceso, aunque al final la publicación de las declaraciones sería considerada como un factor importante para que hubiera un control de la ciudadanía con las y los funcionarios públicos.

Durante esta etapa también se puede resaltar que las organizaciones de la sociedad civil sólo tuvieron una labor de exposición de propuestas y argumentación con las y los senadores de las comisiones, pero en ningún momento intervinieron realmente en las negociaciones ya que no estaban facultadas para ello. A pesar de esa limitación, se puede notar que las proposiciones fueron tomadas en cuenta al momento de legislar.

Para junio del 2016, el proceso estaría en sus últimas etapas, luego de haberse dictaminado las leyes generales y varias reformas. También se pasarían al Pleno y se aprobarían. Después, se cumpliría el ciclo legislativo determinado constitucionalmente. Se pasó a Cámara de Diputados, después habría veto presidencial, devolviéndose con modificaciones, y al final se discutirían las modificaciones para ratificarlas y después publicarse durante un evento en Palacio Nacional. Esto último se daría hasta julio, después de que el Senado convocara a una sesión extraordinaria para la aprobación del paquete de leyes y reformas.

Al final, serían expedidas la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Fiscales, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Por otro lado, se realizaron reformas a diversas leyes como la Ley de Contabilidad Gubernamental, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Código Penal Federal.

Hallazgos por dimensión

El Parlamento Abierto es una noción que describe la manera en que las acciones de los congresos deben desarrollarse, en tal sentido, no es más que un parámetro que pretende hacer un cambio democrático para garantizar que el interés general de la ciudadanía sea tomado en cuenta. Además de pensarse como una herramienta de evaluación para los congresos nacionales y locales.

En esta lógica, y bajo los indicadores que se irán explicando detalladamente, se puede evaluar el funcionamiento de los congresos, en este caso específico de la Cámara de Senadores. Enfocándose en una función parlamentaria específica, se delimitaron dimensiones con indicadores de Parlamento Abierto y con ello, describir la cercanía de la Cámara de Senadores con dichas prácticas.

Con base en los elementos antes descritos, se puede justificar que el proceso de legislación del paquete de leyes del Sistema Nacional Anticorrupción fue una práctica efectiva de Parlamento Abierto. Y se puede enumerar poco a poco cuáles son los elementos a destacar para denominarlo de esa manera.

Transparencia

Empezando por la primera dimensión, para el Parlamento Abierto se considera como factor fundamental la transparencia. Es decir que, en primer lugar, se debería tener acceso a información suficiente para que la ciudadanía tenga los elementos necesarios para desarrollar las demás dimensiones.

En esos términos, durante el proceso de legislación sobre el Sistema Nacional Anticorrupción, la cantidad y calidad de la información fue variante, pero mantuvo una constante en la que su consulta resulta accesible. En ese sentido, se debe destacar que estuvieron disponibles prácticamente todos documentos relacionados con este proceso. Además de que éstos contienen firmas de los miembros de las comisiones, así como la fecha en que se dictaminó. Con esta información se puede dar seguimiento sobre las y los senadores involucrados en el proceso, además de poder acceder a las actas de reuniones teniendo la fecha en que se dictaminó. Esta información se puede encontrar gracias a que existe un sitio dentro del microsítio de las Comisión de Anticorrupción y Participación Ciudadana donde se conjunta toda la información referente al tema.

En este punto se debe destacar la disposición del Senado y en específico de las comisiones que formaron parte de este proceso por concentrar la información en dicho

micrositio lo cual representa un avance significativo debido a que reduce mucho el tiempo de búsqueda de documentos.

Por último, dentro de esta dimensión, se puede determinar que la página encontrada en el micrositio contiene las intervenciones de funcionarios y miembros de las organizaciones de la sociedad civil durante las mesas de trabajo. Esto resulta importante porque así se puede saber si se tuvo consideraciones ante estas opiniones emitidas. Estas intervenciones van desde recomendaciones hasta estudios de algunos senadores. La información encontrada en el micrositio de la comisión se puede utilizar para saber qué tanto de lo propuesto fue tomado en cuenta.

Participación ciudadana

Para analizar esta dimensión desde el proceso legislativo, se debe considerar si las reuniones de trabajo de comisiones o los foros fueron abiertos al público en general o si solo hubo una convocatoria selectiva entre aquellas y aquellos que se consideraban pertinentes en invitar. Por lo que se vio en las diversas convocatorias realizadas para este proceso, se encuentra que no hubo reuniones abiertas al público y que sólo se invitó a un grupo de organizaciones de la sociedad civil debido a que una de las iniciativas venía de ese origen y las organizaciones tuvieron cierta presión para poder abrir la discusión.

Se puede también resaltar la creación de foros consultivos, realizados en febrero del 2016, y que fueron caracterizados por las diversas opiniones que se tenían respecto a la generación de las leyes secundarias que obligaba a expedir la reforma constitucional de mayo del 2015. En estos foros se contó con una importante participación de organizaciones de la sociedad civil y funcionarios de diferentes instancias especializadas en el tema de corrupción, transparencia y rendición de cuentas.

Existe entonces un rastro de participación ciudadana a través de las organizaciones de la sociedad civil. La invitación para recibir sus opiniones puede ser un avance en las prácticas de Parlamento Abierto debido a que existe un agente externo que se involucró en la discusión y que además realizó propuestas en torno al tema.

Esta apertura que se dio hacia las organizaciones civiles puede ejemplificar de qué manera la ciudadanía puede estar involucrada. Esta apertura es una práctica que se debe destacar, ya que sólo existía un antecedente de esta actividad: la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. La diferencia y lo novedoso de este caso fue que hubo un acuerdo entre las organizaciones y el Senado para que el proceso se diera con elementos específicos de Parlamento Abierto.

Esta dimensión también es ejemplo de cómo se puede dar espacio en la discusión sobre un proyecto de ley. La apertura dada en este caso fue excepcional, debido a que durante el análisis y evaluación de las legislaturas no hubo mucha apertura en el trabajo de comisiones. La naturalidad de las reuniones es que sean exclusivas para las y los senadores, pero el avance que se dio en este caso debe prevalecer.

Uso de Tecnologías y Plataformas Digitales

Bajo el mismo parámetro, la dimensión que refiere al uso de tecnologías y plataformas digitales, se puede analizar a partir de la forma en que se han implementado estas herramientas, no sólo en la publicación de información respecto al proceso, sino descubrir si existió un verdadero impacto de las opiniones generadas en estos espacios. Es entonces donde se puede aclarar si existió una utilización puntual de las redes en ese momento.

Tratándose de un tema tan polémico, se puede decir que las organizaciones civiles involucradas tuvieron una participación muy activa en lo que respecta a redes sociales. Pero, al igual que todas las publicaciones de los senadores, éstas se limitan a informar de lo que se iba avanzando. No hay retroalimentación en algún momento de algún usuario de las redes y parece que esta actividad persiste en seguir de la misma manera.

Aunado a ello se debe destacar que en el micrositio de la Comisión de Corrupción y Participación Ciudadana se pueden encontrar los vídeos de todas las sesiones tanto del pleno como de esta comisión. Además de que por medio del Canal del Congreso se transmitieron en vivo las actividades relacionadas a este proceso legislativo.

Integridad y Responsabilidad Parlamentaria

Para cerrar con las dimensiones, la última especificada se refiere a la integridad y responsabilidad parlamentaria. Con esta se pretende medir la manera en que los legisladores llegan a realizar sus labores, de acuerdo con una cuestión ética. Se considera medir así hasta donde el legislador está anteponiendo sus intereses o intereses externos e individuales sobre el interés general de la ciudadanía. En este sentido, no se encontró en sí un reglamento que regule las acciones, en este sentido ético, de un legislador.

Sin este reglamento, la posibilidad de evitar que los legisladores realicen actividades antiéticas no está garantizado. Es decir que se podría presentar el caso de que un proceso de legislación esté viciado de elementos externos que no favorecen en absoluto el resultado de la aprobación del dictamen.

4.2. FUNCIÓN ADMINISTRATIVA. NOMBRAMIENTO DE INTEGRANTE DE LA JUNTA DE GOBIERNO DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI).

En el presente apartado se concentran las fechas importantes obtenidas a partir de la búsqueda en diferentes fuentes de información, las cuales permiten la reconstrucción del procedimiento en el nombramiento de integrante de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

CASO	Nombramiento de integrante de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).
FUNCIÓN	Administrativa.
COMISIÓN/ÁREA ENCARGADA	Comisiones Unidas de Gobernación y de Población y Desarrollo.
ESTATUS	Ratificación aprobada.
FECHAS IMPORTANTES	<ul style="list-style-type: none"> • El 24 de febrero de 2017, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto sometió a consideración del Senado de la República la ratificación que él mismo hiciera de la C. Paloma Merodio Gómez como miembro de la Junta de Gobierno del INEGI. • El 28 de febrero de 2017 en la sesión el Presidente de la Mesa Directiva turno a las Comisiones Unidas de Gobernación y de Población y Desarrollo para su análisis y elaboración del dictamen. • El 13 de marzo las comisiones dictaminadoras solicitaron información adicional para la corroboración sobre su currículum y ser considerada al cargo. • El 30 de marzo ante los senadores integrantes de las Comisiones turnadas la C. Paloma Merodio compareció donde fue cuestionada y expresó su programa de trabajo. • El 4 de abril la postulante envió a la Comisión de Gobernación información adicional para la acreditación de su currículum. • El 6 de abril en la sesión del pleno se llevó a cabo la votación donde fue ratificada al nombramiento como miembro de la Junta de Gobierno del INEGI. • El 7 de abril el Presidente del INEGI, Julio Alfonso Santaella fue designada al área de Geografía y Medio Ambiente.

Fuente: <http://www.congreso.jal.gob.mx/?q=trabajo/infolej> número INFOLEJ: 3650

Relevancia del caso.

Es un caso relevante por la controversia y disputa que hubo en el proceso por parte de los miembros de las comisiones turnadas (Comisiones Unidas de Gobernación y Población y Desarrollo) y organizaciones civiles, como el Centro de Estudios Espinosa Yglesias; debido a que se trataba de la vicepresidencia encargada del Subsistema Nacional de Información Demográfica y Social del INEGI, la cual había estado a cargo por el economista Félix Vélez Fernández desde marzo del 2013 al 31 de diciembre del 2016.

La Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía (2018) en su segundo apartado del artículo 69 hace mención de los requisitos para desempeñar un cargo dentro del INEGI, los cuales son; ser profesional distinguido en materias relacionadas con la estadística, geografía o economía, así como haber ocupado por lo menos durante cinco años, algún cargo de nivel, en los sectores público o privado, o ser un académico de reconocido prestigio.

La ciudadana Paloma Merodio, propuesta por el Presidente en turno Enrique Peña Nieto el 24 de febrero del 2017, no cumplía con uno de los tres requisitos enlistados, el cual hace mención de la experiencia laboral en cargos de alto nivel; eso provocó una disputa en académicos y especialistas los cuales externaron que la candidata no tenía la experiencia suficiente para poder tomar un cargo de alto nivel en el INEGI.

Desde que se hiciera pública la propuesta al nombramiento, miembros del Centro de Estudios Espinosa Yglesias y otras organizaciones como Mexicanos contra La Corrupción, enviaron oficios (Sociedad Mexicana de Demografía, 2017) para pedir una evaluación correspondiente al currículum entregado por la ciudadana; además, realizaron un análisis del mismo el cual mostró la no idoneidad legal (Centro de Estudios Espinoza Yglesias, 2017) debido a su corta trayectoria laboral en cargos de alto nivel, la cual había sido en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) durante año y medio como Directora general de Evaluación y monitoreo de los Programas Sociales.

El currículum (Comisión de Población y Desarrollo, 2017) había sido alterado para que pudiera cumplir con los requisitos para el cargo, en su comparecencia el día 30 de marzo del 2017 ante los miembros de las comisiones, el Presidente de la Comisión de Población y Desarrollo Armando Ríos Piter realizó una serie de preguntas que organizaciones y académicos habían hecho llegar para cuestionar sus experiencia laboral, conocimientos y plan de trabajo para el cargo al cual fue propuesta.

Después de las oposiciones presentadas y publicadas por senadores miembros de las comisiones turnadas, organizaciones civiles, académicos y centros de estudios el día 6 de abril del 2017 en la sesión ordinaria del Senado de la República, se presentó el dictamen (Comisión de Población y Desarrollo, 2017) a la designación de la C. Paloma Merodio como miembro de la Junta de Gobierno del INEGI, el cual tuvo una votación de 64 a favor y 25 en contra, tomando así protesta el mismo día.

Contextualización

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de acuerdo a su sitio oficial, es un organismo público autónomo responsable de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía, así como de captar y difundir información de México en cuanto al territorio, los recursos, la población y economía, que permita dar a conocer las características y funcionamiento del país para la toma de decisiones.

Es regulado por Las Leyes del Sistema Nacional de Información, Estadística y Geografía (2018), el cual en su segunda sección “De la Administración del Instituto”, en su artículo 69 hace mención de la designación de los miembros de la Junta de Gobierno, los cuales deben reunir todos los requisitos, los cuales son:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, y no tener más de setenta años cumplidos a la fecha en que la designación sea entregada al Senado de la República o, en su caso, a la Comisión Permanente, para su ratificación;
- II. Ser profesional distinguido en materias relacionadas con la estadística, la geografía o la economía, así como haber ocupado, por lo menos durante cinco años, algún cargo de alto nivel en los sectores público o privado, o ser un académico de reconocido prestigio en las materias mencionadas, y
- III. No haber sido sentenciado por delitos intencionales, inhabilitado para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, ni removido de algún cargo del sector público o privado.

Estos son los requisitos que el Vicepresidente del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) Félix Fernández Varela tuvo que acreditar para fungir el cargo como miembro en la Junta de gobierno del Subsistema Nacional de Información Demográfica y Social desde marzo del 2013 al 31 de diciembre del 2016.

Después de más de un mes el 23 de febrero del 2017, el Presidente en turno Enrique Peña Nieto con fundamento en lo dispuesto en la fracción VIII del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y en los artículos 26, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 67 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, sometió a la aprobación de ese Órgano Legislativo, el nombramiento de la C. Paloma Merodio Gómez como miembro de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, anexando los datos curriculares de la ciudadana.

Como oficio número SELAP/300/485/17 (Comisión de Población y Desarrollo, 2017) de fecha 24 de febrero de 2017, signado por el Subsecretario de Enlace Legislativo y Acuerdos Políticos de la Secretaría de Gobernación, se sometió a consideración del Senado de la República, la ratificación de la Ciudadana como miembro del INEGI. En la sesión ordinaria del Pleno del Senado de la República del 28 de febrero de 2017, el Presidente de la Mesa Directiva, dispuso que la propuesta del nombramiento citado con antelación, se turnará a las Comisiones Unidas de Gobernación y de Población y Desarrollo, para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente.

Las comisiones turnadas del Senado publicaron el proyecto del dictamen para que eventualmente el pleno de esa cámara votará; el dictamen señaló que la postulante tiene una experiencia laboral de seis años y un mes en puestos de alto nivel, por lo cual cumplía con los cinco años requeridos por el artículo 69 de la Ley. Esto fue señalado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que bajo criterios de jurisprudencia argumentaron que los cargos de “..alto nivel no se determina únicamente por la jerarquía del puesto, sino alternativamente por el nivel de responsabilidad” (Comisión de Población y Desarrollo, 2017).

Ante estos acontecimientos, el 02 de marzo llegó un oficio a la Comisión de Población y Desarrollo por parte de académicos de la Sociedad Mexicana de Demografía, haciendo mención de la importancia del INEGI dentro del país y de los integrantes de la Junta de Gobierno, los cuales deberían mostrar una trayectoria que les permita desempeñar de la mejor manera el cargo. Recalaron su confianza depositada en la ratificación por el Senado que tomaría en cuenta los perfiles de trayectoria profesional para la toma de decisiones conforme a la ley (Centro de Estudios Espinoza Yglesias, 2017).

Quienes también mostraron su inconformidad ante la propuesta al nombramiento fueron el Centro de Estudios Espinosa Yglesias, grupos de asociaciones y especialistas a través de un oficio enviado al Presidente de la Comisión de Población y Desarrollo, el Senador Armando Ríos Piter donde mencionaron su oposición por no

cumplir con lo establecido en la Ley del Instituto; además, hicieron un llamado al Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, como al Senado para que se realizara una toma de decisión correspondiente para que quien fuera a integrar la Junta de Gobierno del INEGI garantizara tener la capacidad, el profesionalismo y la autonomía en la toma de futuras decisiones (Centro de Estudios Espinoza Yglesias, 2017).

Descripción del caso

El oficio por parte del Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, en favor del nombramiento de la postulante como miembro de la Junta de gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía fue turnado el 28 de febrero del 2017 por el Presidente de la Mesa Directiva, Pablo Escudero (senador por el PVEM), el cual dispuso que las Comisiones Unidas de Gobernación y de Población y Desarrollo realizara el análisis y elaboración del dictamen correspondiente (Secretaría de Gobernación, 2017).

En esos momentos la integración del Senado se componía por una mayoría de 55 Senadores del Partido Revolucionario Institucional (PRI), 34 por parte del Partido Acción Nacional (PAN), 19 del Partido del Trabajo (PT), 7 del Partido de la Revolución Democrática (PRD), 7 sin partido político y 6 del Partido Verde Ecologista de México (PVEM).

Siguiendo el procedimiento constitucional, el currículum de la propuesta emitida por el ejecutivo se difundió a cada uno de los integrantes de las Comisiones de Gobernación y Población y Desarrollo; de los cuales el Senador Secretario por la Comisión de Población y Desarrollo Juan Carlos Hicks, del grupo parlamentario PAN, el 9 de marzo mandó un oficio a los presidentes de las comisiones para solicitar la ampliación de la documentación debido a su falta de comprobación.

El 13 de marzo de 2017, las comisiones dictaminadoras solicitaron al titular del Ejecutivo, a través del Subsecretario de Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación, información adicional la cual posibilitó corroborar la información sobre el currículum y certificar la experiencia y el perfil de la ciudadana Paloma Merodio para ser considerada al Cargo.

El 15 de marzo un grupo de académicos mandó un escrito a la cámara de senadores pidiendo que la ratificación se lleve de acuerdo a la ley, mostrando una postura de desaprobación a la ciudadana por no cumplirlos y ser propuesta.

El 16 de marzo de 2017, la Comisión de Gobernación recibió de la postulante la información adicional con el objeto de acreditar el perfil y experiencia profesional a que hace referencia la ley en la materia. Además, la comisión solicitó al ejecutivo federal, determinara si la información recibida es suficiente para acreditar el perfil y la experiencia profesional a que hace referencia la ley en la materia y en su caso enviar la información correspondiente.

La Comisión de Gobernación el 21 de marzo realizó la distribución de la información adicional de la postulante a los Presidentes (Armando Ríos Piter y María Cristina Díaz Salazar) y los integrantes de las Comisiones dictaminadoras, con dicha información acreditaba la documentación relativa a su currículum. El candidato al nombramiento de acuerdo a ley del Senado de la República debe ser llamado a comparecer ante las comisiones, para ser cuestionado y así, ratificado; por lo cual el 24 de marzo se hizo la convocatoria para la comparecencia de la postulante el día 30 de marzo a las 8.30 horas ubicado en el sótano en la Torre de comisiones.

El 28 de marzo la postulante, para poder cumplir con los documentos solicitados mandó un oficio para pedir su constancia en el IMSS al Lic. David Palacios Hernández, Director de Administración, siendo el 28 de marzo, cuando se recibió constancia firmada por la coordinadora Sandra Girón Bravo de su constancia laboral en el IMSS.

El 29 de marzo de 2017, conforme al artículo 129 del Reglamento de Senado de la República, capítulo tercero “De su Junta Directiva”, los integrantes de la Junta Directiva de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Población y Desarrollo, celebraron una reunión con distintas organizaciones de las sociedad civil, a quienes se les garantizó su derecho de audiencia y, un intercambio de opiniones con respecto del nombramiento de la C. Paloma Merodio Gómez como miembro de la Junta de Gobierno del INEGI.

Con la fecha acordada por las Comisiones unidas el 30 de marzo de 2017, los Senadores integrantes de Gobernación y de Población y Desarrollo, recibieron en comparecencia a la ciudadana Paloma Merodio propuesta por el Ejecutivo Federal, a quien se le garantizó su derecho de audiencia como lo dispone el artículo 240 del Reglamento del Senado de la República, para expresar su programa de trabajo y los méritos que la acreditan para ocupar el cargo de miembro de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

En este acto, el Senador por el PAN y Secretario de la Comisión de Población y Desarrollo, Juan Carlos Romero Hicks cuestionó el currículum de la postulante presentando un análisis detallado donde se mostraba la falta de experiencia en cargos de alto nivel, además que estaban incompletos debido a la falta de constancias de cada uno.

El Senador y Presidente de la Comisión de Población y Desarrollo, Armando Ríos Piter, tras una disputa por la forma en que se estaba llevando a cabo la comparecencia, hizo mención de 14 preguntas redactadas por grupos de académicos, para cuestionar la experiencia laboral y académica de la postulante; con las preguntas realizadas respondió que el contenido del currículum podría ser verificado con las constancias correspondientes, además en la sesión de más de 3 horas presentó su plan de trabajo si llegara a la vicepresidencia del INEGI.

En fecha 4 de abril de 2017, la postulante envió a la Comisión de Gobernación, información adicional de su currículum, signada por The World Bank, Constancia de ProMujer emitida por la Directora General de ProMujer Nicaragua, Constancia de sueldos, salarios, conceptos asimilados, crédito al salario y subsidio para el empleo de la Secretaría de Desarrollo, Contratos firmados con el Instituto Tecnológico Autónomo de México en 2014 y 2016, con el objeto de acreditar el perfil y experiencia profesional a que hace referencia la ley de la materia. Ese mismo día el Senador Juan Carlos Romero Hicks hizo entrega un segundo oficio de petición de ampliación de documentación, bajo el argumento de los documentos presentados el día 30 de marzo no fueron completos. Además, se realizó la Convocatoria para llevar a cabo Reunión Extraordinaria de Trabajo de Comisiones Unidas de Gobernación y de Población y Desarrollo: Comisión de Gobernación.

El 6 de abril, se realizó la entrega del orden del día en reunión de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Población y Desarrollo; después se sometió a discusión y votación el dictamen correspondiente a la ratificación de la postulante como miembro de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, se obtuvo la votación siguiente:

- Comisión de Gobernación: 9 votos a favor, 1 en contra.
- Comisión de Población y Desarrollo: 1 voto a favor, 1 voto en contra.

En razón del empate obtenido en la votación de la Comisión de Población y Desarrollo, en ese mismo acto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 151, numeral 1, del Reglamento del Senado de la República, se realizó una segunda votación del Dictamen a discusión, obteniéndose los siguientes resultados:

- Comisión de Gobernación: 9 votos a favor, 1 en contra.
- Comisión de Población y Desarrollo: 1 voto a favor, 1 voto en contra.

Se presentó ante el pleno el dictamen por parte de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Población y Desarrollo, para la ratificación de la ciudadana Paloma Merodia Gómez, como miembro de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. En la sesión intervinieron 13 senadores, los cuales fueron: la Senadora Cristina Díaz Salazar como presidenta de la Comisión de Gobernación y el Senador Armando Ríos Piter, por la Comisión de Población y Desarrollo, además de los senadores:

- Layda San Román, PT quien se mostró en contra
- Dolores Padierna luna, PRD, en contra
- Héctor Larios Córdova, PAN en contra
- Zoé Robledo Abuerto, PT, en contra
- Angélica de la Peña Gómez, PRD, en contra
- Juan Carlos Romero Hick, PAN, en contra
- Alejandro Encinas Rodríguez, en contra
- Raúl Morón Orozco, en contra
- Marcela Torres Peimbert, PAN en contra
- Fidel Demédis Hidalgo, PT en contra
- Víctor Hermosillo y celda, PAN en contra

Después de las intervenciones las cuales se mostraron en contra del nombramiento por no cumplir los requisitos, además, del interés del ejecutivo por el cual había propuesto a la ciudadana en la institución. Se realizó la votación del pleno donde el resultado fue 64 votos a favor, 25 votos en contra y una abstención el pleno ratificó a Merodia.

Al día siguiente 7 abril 2017, después de su nombramiento, se mostró un rechazo generalizado de la comunidad de la estadística y la geografía, publicadas en el periódico El Universal; Organizaciones de la sociedad civil y académicos expertos en materias, protagonizaron un debate y opiniones, en redes sociales como YouTube, Twitter y Facebook. Además periódicos como El Universal, Proceso, El Financiero destacaron el caso enfatizando en segmentos dentro de las notas. Ese mismo día el

Presidente del INEGI, Julio Alfonso Santaella, emitió un comunicado designando a la vicepresidenta Paloma Merodio en el área Geográfica y del Medio Ambiente del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Hallazgos por dimensión

Transparencia

En la página del senado, en la sección de Gaceta Parlamentaria el día 28 de febrero 2017 en la sección de Poder Ejecutivo se encuentra el oficio con el que remite el nombramiento expedido a favor de la postulante como miembro de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía por parte del Presidente Electo, Enrique Peña Nieto. El documento incluye la fecha, quién lo propone, la designación de las Comisiones a las que les fue turnada el caso, las cuales fueron la Comisiones Unidas de Gobierno y Población y Desarrollo.

En la página del Senado como en las dos comisiones turnadas se encuentra el oficio con la información remitida por la candidata al nombramiento; la versión estenográfica de la comparecencia el día 30 de marzo del 2017 fue transmitida en vivo, además se puede encontrar en la plataforma de YouTube.

El dictamen en extenso se encuentra disponible en la página del Senado como en las comisiones, con la metodología del caso incluyendo la votación en las comisiones como en la sesión del pleno el día 6 de abril del 2017.

En la plataforma de YouTube se encuentra la comparecencia de la postulante el día 30 de marzo del 2017, la cual tuvo una duración de más de 3 horas y transmitida en vivo. La sesión del pleno el día 6 de abril no se encuentra en video solo en versión estenográfica, pero sí segmentos de la toma de protesta como miembro de la Junta de Gobierno.

En la página de la Comisión de Población y Desarrollo se encuentra un apartado de nombramiento, ratificación y comparecencias, con un listado de documentos de acuerdo al Comunicado del Titular del Ejecutivo Federal, para someter a consideración de este Órgano Legislativo, el nombramiento de la postulante como miembro de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

En la página de la Comisión se encuentran los oficios de la Mesa directiva por parte de la Presidenta de la Comisión de Gobernación Cristina Díaz y el Presidente de la Comisión de Desarrollo y Población, Armando Ríos: tras el oficio del Presidente Enrique Peña Nieto donde se incluyen los documentos acta de nacimiento, currículum,

carta de protesta, constancia de no inhabilitación y un comprobante de estudios. Además de un apartado con las constancias de acuerdo a su experiencia laboral y académica.

El dictamen que se encuentra en la página del Senado (Senadores, 2017), corresponde al día 30 de marzo donde compareció la postulante, dentro del documento están los antecedentes y la versión estenográfica de la reunión; El voto del Senador Juan Carlos Hicks con el análisis al currículum presentado en la comparecencia y la posición en contra del Senador Mario Delgadillo.

La votación y posición de 13 senadores integrantes de las dos comisiones se encuentran en la descripción del apartado del dictamen; son tres los documentos a los que se tiene acceso de información en la página. En la versión estenográfica se describe la sesión del día 6 de abril, día que se ratificó a la postulante como miembro de la Junta de Gobierno del INEGI.

En los microsítios de las comisiones se encuentra una mayor documentación del proceso a la ratificación de la postulante, la cual es: Convocatoria Comisiones Unidas, Respuesta a la “Convocatoria a la Reunión Extraordinaria de Trabajo de Comisiones Unidas de Gobernación y de Población y Desarrollo”: Senador Juan Carlos Romero Hicks, constancias del IMSS como del Banco Mundial, el segundo oficio de petición de ampliación de documentación: Senador Juan Carlos Romero Hicks, Convocatoria para llevar a cabo Reunión Extraordinaria de Trabajo de Comisiones Unidas de Gobernación y de Población y Desarrollo: Comisión de Gobernación, Dictamen propuesto por la Comisión de Gobernación y anexos: Comisión de Gobernación.

Participación Ciudadana

Hubo una participación ciudadana en el proceso, debido a que en el microsítio de la comisión de Población y desarrollo, existen apartados (Desarrollo C. d.) con la posición de la sociedad civil ante la noticia de propuesta de la C. Paloma Merodio como miembro de la Junta de Gobierno del INEGI, fueron cartas enviadas donde argumentan que la propuesta por ejecutivo no es adecuada para tomar el cargo, debido a que no cumple los requisitos solicitados en su artículo 69.

Las cartas fueron enviadas por grupos de académicos, miembros del Centro de Estudios Espinosa Yglesias donde analizaron y con pruebas demostraron la no idoneidad, además que solicita que todo el proceso de análisis y deliberación sea llevado a cabo mediante el sistema de Parlamento Abierto. En un oficio la posición de académicos del INEGI el cual pide que siga siendo una Institución autónoma y la

solicitud de audiencia con las mesas directivas de las Comisiones para poder tener audiencia antes de la comparecencia del día 30 de marzo del 2017.

En la comparecencia hubo una participación por parte de la oposición de organizaciones civiles y centros de estudios quienes fueron representados ante las comisiones por el Senador Armando Ríos Piter quien presentó 14 preguntas para que fueran contestadas por la compareciente con respecto a temas de su trayectoria académica, laboral y su plan de trabajo, si llegara a ser nombrada miembro de la Junta del Gobierno del INEGI; las preguntas fueron realizadas pero no existe documento publicado respecto a ellas. En la sesión del 6 de abril de 2017 el Presidente de la Mesa Directiva del Senador, Pablo Escudero Morales dio bienvenida a un grupo de alumnos del Centro de Estudios Científicos y Tecnológicos, del Estado de Guanajuato, Plantel San José Iturbide, invitados por el senador Gerardo Sánchez García (Centro de Estudios Espinoza Yglesias, 2017).

Innovación en el uso de tecnologías

El uso de las tecnologías se realizó cuando miembros de la sociedad civil, académicos hicieron llegar su análisis y posicionamiento a los integrantes de las comisiones, la publicación del análisis del currículum para demostrar invalidez del currículum de la candidata a la Junta de Gobierno INEGI, así como en las redes sociales como Twitter donde se expresaba las diferentes posiciones con respecto al nombramiento.

Los documentos mencionados en la metodología se pueden encontrar más completos en los microsítios de las comisiones; Además se transmitió en vivo la comparecencia de la postulante por el Canal del Senado de la República, la cual tuvo una duración de más de 3 horas. La ratificación en el pleno se transmitió en las intervenciones de los Senadores Layda Sansores, Héctor Larios y Marcela Torres, las 10 intervenciones que hubo no se encuentran transmitidas. La toma de protesta como miembro de la Junta de Gobierno del INEGI fue también transmitida por el canal del senado; después de la toma de protesta, en redes sociales hubo una diversidad de opiniones negativas acerca de la decisión que había tomado la cámara.

Integridad y responsabilidad parlamentarias

Los documentos para el nombramiento de la postulante fueron entregados y publicados en los diferentes microsítios conforme a la documentación estipulada en el artículo 69 de la Ley del Sistema Nacional de Información, Estadística y Geografía, sin embargo; los documentos fueron alterados por la candidata así

como del Poder Ejecutivo el cual había realizado la propuesta. Los cargos no se encontraban en un nivel alto, además que su temporalidad no pasaba de los 2 años, lo cual de acuerdo al apartado segundo del artículo se necesita un mínimo de 5 años en experiencia de alto nivel laboral.

Ante la falta de requisitos no era una candidata para el puesto, sin embargo; se justificó dichas faltas por la entrega de constancias, además la Suprema Corte de Justicia de la Nación bajo criterios de jurisprudencia argumentó que los cargos de “..alto nivel no se determina únicamente por la jerarquía del puesto, sino alternativamente por el nivel de responsabilidad” (Comisión de Población y Desarrollo, 2017) y en la sesión del pleno el 06 de abril del 2017 con 67 votos a favor por miembros de los grupos parlamentarios PRI, PVEM y PAN, obtuvo la aprobación a su ratificación y toma de protesta el 6 de abril del 2017.

¿Por qué se caracterizó como una práctica de Parlamento Abierto?

Se considera como Práctica de Parlamento ya que en el caso hubo transparencia y acceso a la información del nombramiento de la postulante desde el oficio emitido por el Ejecutivo, el currículum, los oficios enviados por los centros de estudio, académicos y organizaciones civiles, los cuales son públicos en los micrositiros de las Comisiones de Gobernación y Población y Desarrollo.

Hubo una participación e interacción de la sociedad civil en el envío de oficios a los Presidentes de las comisiones Cristina Díaz y Armando Ríos Piter desde la publicación del nombramiento, donde a través de un análisis manifestaban su postura; las comparecencias fueron transmitidas y están presentes en la plataforma del canal del Senado en YouTube y la disponibilidad del dictamen que ratifica el pleno en que se justificó las razones por las cuales la C. Paloma Merodio fue nombrado como vicepresidenta de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

4.3. FUNCIÓN DE CONTROL. COMPARECENCIAS DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS, CON MOTIVO DEL ANÁLISIS DE LA OBRA “PASO EXPRESS”, EN EL ESTADO DE MORELOS.

En el presente apartado se concentran las fechas importantes obtenidas a partir de la búsqueda en diferentes fuentes de información, las cuales permiten la reconstrucción de las comparecencias del Secretario de Comunicaciones y Transportes del gobierno federal, y del gobernador de Morelos, por el “Paso Express”, en el Estado de Morelos.

CASO	Reuniones de trabajo con el gobernador del estado Morelos y el titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), con motivo del caso del socavón en el Paso Express Cuernavaca.
FUNCIÓN	Administrativa.
COMISIÓN/ÁREA ENCARGADA	Control.
ESTATUS	Reuniones de trabajo efectuadas.
FECHAS IMPORTANTES	<ul style="list-style-type: none"> • 12 de julio Día del accidente. • 19 de julio Discusión en el pleno y envío de proposiciones. • 26 de julio Discusión en el pleno y envío de proposiciones. • 7 de agosto Realización del dictamen. • 8 de agosto Aprobación del dictamen e invitación a Ruíz Esparza y Graco Ramírez. • 22 de agosto Reunión de trabajo con Gerardo Ruíz Esparza. • 23 de agosto Reunión de trabajo con Graco Ramírez.

Fuente: http://www.senado.gob.mx/CP/pdfs/actas/tercera/Acta_Tercera_Comision-Martes-22-Agosto-2017.pdf

Relevancia del caso

El hecho acontecido en julio de 2017 en la que dos personas perdieron la vida al caer a un socavón en el Paso Express, amplió los cuestionamientos sobre la responsabilidad de las autoridades implicadas en la construcción de la obra, y visualizó los problemas e irregularidades suscitadas previo a la tragedia, tales como accidentes de naturaleza similar; sospechas de corrupción; incremento del costo de la obra y retraso en su conclusión; y las omisiones a las advertencias que hicieron diversos actores¹⁶ sobre los riesgos que presentaba la obra realizada.

Este acontecimiento también resaltó los antecedentes de la empresa Epcor, una de las encargadas de la obra, la cual presentó anomalías presupuestales y temporales en las obras que realizó en años previos como parte de los contratos celebrados con el gobierno federal¹⁷.

16 Principalmente de autoridades de Protección Civil del Municipio de Cuernavaca, habitantes de la zona donde se ubica la obra, autoridades del Municipio de Chipitlán y la Barra de Abogados de Morelos.

17 En 2007, la empresa proyectó un costo inicial de mil millones de pesos para la construcción de la biblioteca José Vasconcelos, pero dos años después la obra terminó costando 2 mil 300 millones. La construcción de la Estela de Luz debió concluir en agosto de 2010 para los festejos del bicentenario, pero eso terminó en diciembre de 2011, aumentando el presupuesto destinado a la obra (La Jornada, 2016).

Además, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en la revisión de la cuenta pública 2015 detectó que más de la mitad del presupuesto asignado a la obra del Paso Express en 2015 tuvo un destino opaco, irregular y sin comprobación (Proceso, 2017).

La relevancia del caso provocó que comenzara a ser investigado por la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación, y el Comité de Participación Ciudadana, organismos del Sistema Nacional Anticorrupción. En suma, este caso tuvo una cobertura en medios de comunicación, y se presentaron diversos posicionamientos de autoridades y organismos gubernamentales relacionados con el caso, legisladores, y asociaciones de la sociedad civil.

Contextualización

Después de su recién inauguración tres meses atrás, el 12 de julio de 2017, dos ciudadanos fallecieron como consecuencia de la apertura de un socavón en el Paso Express, una obra de infraestructura iniciada en 2014, la cual consistía en la ampliación del libramiento de Cuernavaca.

Horas después del suceso, el titular de la SCT informó en su cuenta de Twitter que el accidente se debió a una falla en el drenaje que reblandeció el suelo (Twitter, 2017). Posteriormente, un comunicado oficial de SCT se basó en esta versión y confirmó que el hundimiento se produjo por la erosión de una alcantarilla en la que se acumuló basura en exceso, y la concentración de agua se debió a las intensas lluvias recientes y a la deforestación del área (El Economista, 2017).

Sin embargo, se hizo pública información que evidenciaba una serie de irregularidades desde la licitación pública de la obra, la actuación de las autoridades y empresas involucradas, los costos de la obra, y las advertencias realizadas a las autoridades responsables sobre los riesgos y anomalías de la obra.

Como consecuencia, y ante la falta de una respuesta clara a los cuestionamientos generados al Secretario de Comunicaciones y Transportes, así como al gobernador en turno del estado de Morelos, días después del suceso, los senadores y senadoras de la LXIII Legislatura comenzaron la discusión de la situación e iniciaron el proceso para llamarlos a comparecer ante el Congreso de la Unión.

Descripción del caso

El 19 de julio del 2017, siete días después del accidente en el Paso Express, se inició el debate en la Comisión Permanente del Congreso de la Unión sobre las acciones que debían de tomarse sobre el caso.

Durante el 19 y 26 de julio fueron presentadas ante el pleno de la Comisión Permanente 18 proposiciones con punto de acuerdo a cargo de senadores y diputados de diferentes grupos parlamentarios con diversos posicionamientos: desde exhortos al ejecutivo para realizar auditorías referentes a la carretera, hasta la demanda de la inmediata renuncia del titular de la SCT.

Las proposiciones antes referidas fueron turnadas a la Tercera Comisión de Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas y, con base en ellas, el 7 de agosto del mismo año se dio paso a la elaboración de un dictamen (Comisión Permanente, 2017). En dicho dictamen se consideró que todas las proposiciones de los legisladores coinciden en que existieron diversas irregularidades desde la licitación hasta la entrega de la obra, las cuales fueron denunciadas oportunamente, sin embargo, no se tuvo ninguna respuesta por parte del Gobierno del estado de Morelos ni de la SCT.

Finalmente, la Tercera Comisión, sometió a consideración del pleno el dictamen con punto de acuerdo en el cual establece que la Comisión Permanente invita al secretario de Comunicaciones y Transportes y al gobernador del estado de Morelos a una reunión de trabajo con la Tercera Comisión, con la finalidad de que informen el estado de las investigaciones sobre el caso de la obra del Paso Express. También se solicita a la Auditoría Superior de la Federación dar un informe sobre el estado de las auditorías que realizó a la obra, y sobre la viabilidad de elaborar una nueva auditoría. Por último, también solicita a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) enviar un informe sobre las investigaciones realizadas en materia de violación de Derechos Humanos sobre el caso.

Al día siguiente, el dictamen fue aprobado en sentido positivo en el pleno, y ese mismo día se invitaron al secretario de la SCT y al Gobernador del estado de Morelos a la reunión de trabajo, los cuales aceptaron asistir los días 22 y 23 de agosto respectivamente.

La primera reunión de trabajo fue presidida por el senador Ernesto Cordero, y contó con la participación de los senadores y diputados: Rocío Nahle y Vidal Llerena Morales de Morena; David Monreal del PT; Emilio Salazar del PVEM; Fernando Mayans, Rabindranath Salazar Solorio y Jesús Zambrano del PRD; Minerva

Hernández Ramos y Miguel Salim Alle del PAN; y Lisbeth Hernández Lecona, Nohemí Tiscareño y Jericó Abramo Masso del PRI.

En dicha reunión, las posturas de los grupos parlamentarios fueron muy variadas. Los grupos parlamentarios de oposición al gobierno en turno realizaban cuestionamientos más severos al secretario, mientras que los legisladores del grupo parlamentario PRI, si bien cuestionaban las acciones del secretario, eran más moderados en su postura, y se centraron en realizar preguntas sobre el avance de los informes.

En la reunión con el gobernador, los senadores y diputados que emitieron sus opiniones y preguntas fueron Vidal Llerenas de Morena; David Monreal y Fidel Demedicis Hidalgo del PT; Miguel Barbosa y Jesús Zambrano del PRD; Mariana Gómez del Campo del PAN; y Lisbeth Hernández Lecona y Hugo Cabrera del PRI. En esta reunión resaltan las discusiones que se suscitaron en torno a quien podía tomar la palabra, dado que había senadores y diputados que eran del estado de Morelos, pero, al no pertenecer a la Tercera Comisión, se les negó el uso de la palabra, dado que se había acordado en reuniones previas de la Comisión.

Hallazgos por dimensión

Transparencia

En el microsítio de la Tercera Comisión de Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas de la LXIII Legislatura se encuentran disponibles todos los documentos relacionados con el caso.

Los documentos son de fácil acceso, y en ellos se encuentra información detallada y bien organizada. Se pueden consultar todas las reuniones que celebró la comisión para discutir y recibir los puntos de acuerdo; los debates suscitados en la comisión; el dictamen en extenso con la firma de los integrantes; las proposiciones con punto de acuerdo de cada legislador, así como sus participaciones en las reuniones de trabajo con los funcionarios, y; las versiones estenográficas de dichas reuniones de trabajo. Adicional a ello, también se encuentra en el microsítio el informe realizado por el titular de la SCT para ser discutido en la reunión, sin embargo, pese a tener un espacio habilitado en el microsítio de la comisión, al momento de realizar esta investigación, no estuvo disponible para consulta.

Con base en lo anterior, se considera que este caso cumplió con los requerimientos necesarios para ser un ejercicio transparente, y que, además de que toda la información está disponible, cualquier ciudadano puede acceder en cualquier momento a ella.

Participación ciudadana

Pese a que el caso tuvo una gran cobertura mediática y varias asociaciones civiles, entre ellas organizaciones ambientalistas, convocadas por el Consejo Cívico Ciudadano de Morelos se pronunciaron sobre el caso y tuvieron un activismo constante¹⁸, durante las reuniones de trabajo referidas no se contó con la presencia de ninguna organización civil.

En el desahogo de dichas reuniones tampoco se establecieron mecanismos de participación para que en el debate pudieran participar ciudadanos o miembros de organizaciones o asociaciones civiles. Adicional a ello, ninguna de las reuniones de la comisión ni las reuniones de trabajo con los funcionarios antes referidos fue de carácter público.

Uso de nuevas tecnologías y plataformas digitales

El caso fue ampliamente abordado en redes sociales, principalmente en Twitter y Facebook. A título propio en sus cuentas personales, legisladores informaron acerca de las discusiones y los debates suscitados en las reuniones de trabajo, y emitían sus opiniones sobre el caso. Sin embargo, no hubo alguna interacción o respuesta a los cuestionamientos que los demás usuarios realizaban en sus redes sociales. Tampoco hubo un método de preguntas y respuestas por parte de los ciudadanos, ya sea de manera indirecta, hacia los funcionarios convocados a las reuniones, aunque esa es una labor que debería estar a cargo de los legisladores de forma individual, o bien, mediante algún mecanismo de interacción que la propia comisión diseñe en plataformas digitales. Adicionalmente, los videos de las reuniones de trabajo están disponibles en el sitio web del Canal del Congreso y en YouTube. También fueron transmitidas en vivo.

Integridad y Responsabilidad Parlamentarias

Uno de los riesgos de un debate de control parlamentario es que los legisladores o los comparecientes puedan faltar a las reglas de comportamiento y decoro que el recinto exige, o que se presente alguna situación de conflicto de interés. Si bien no fue el caso, es importante que existan reglamentos o disposiciones de ética parlamentaria que regulen estas situaciones. La existencia de un formato de comparecencia contribuye a que quien preside la sesión pueda aplicar de forma equitativa las normas y que

18 Se reunieron 19 agrupaciones civiles convocadas por el Consejo Cívico Ciudadano de Morelos en presencia de legisladores federales y estatales, así como de la autoridad municipal de Cuernavaca, para solicitar al Ayuntamiento que se haga el listado global de fallas, descuidos, olvidos, omisiones y pendientes que tienen los 14.5 Km de longitud del Paso Express (Teléfono Rojo, 2017).

estas sean públicas y aceptadas por todos. Por otro lado, cabe resaltar que en la documentación que emitió la Comisión Permanente se justificaron y argumentaron sus decisiones en todo momento, en especial en el llamado a las reuniones de trabajo.

4.4. FUNCIÓN DE RELACIONES EXTERIORES. LI REUNIÓN INTERPARLAMENTARIA MÉXICO – ESTADOS UNIDOS.

En el presente apartado se concentran las fechas importantes obtenidas a partir de la búsqueda en diferentes fuentes de información, las cuales permiten la reconstrucción de la LI Reunión Interparlamentaria México – Estados Unidos.

CASO	LI Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos.
FUNCIÓN	Relaciones exteriores.
COMISIÓN/ÁREA ENCARGADA	Relaciones Exteriores, Asuntos Migratorios, Asuntos Fronterizos Norte, Asuntos Políticos.
ESTATUS	Reunión efectuada.
FECHAS IMPORTANTES	<ul style="list-style-type: none"> • El 10 de febrero del 2011, carta de Nancy Erickson donde explica la reconfiguración del modelo de reuniones interparlamentarias. • Del 23 al 26 de julio del 2013, comienzan los preparativos oficiales para el viaje, conformado por viajes de preparación. • 24 de julio del 2013 creación de las posturas disidentes de defensa de los derechos políticos de la delegación en la delegación mexicana. • En septiembre del 2013 las declaraciones de académicos, periodistas y funcionarios públicos sobre las acusaciones de espionaje se vuelven parte del terreno de discusión. • 26 de septiembre del 2013, la reunión de la Comisión de Asuntos Fronterizos Norte, con Asuntos Migratorios con la Comisión de Asuntos Políticos del Consejo Consultivo del Instituto de los Mexicanos en el extranjero, arroja opiniones disidentes como las de la Senadora Ana Gabriela Guevara. • 2 de octubre, se lleva la actividad parlamentaria en Washington D. C., Estados Unidos.

Relevancia del caso

La estructura de una reunión diplomática en sí misma genera complicaciones dentro de las labores de Parlamento Abierto al exigir la configuración por parte de la sociedad civil dentro de eventos anuales y reuniones que competen el mantenimiento de las relaciones económicas y políticas de órganos estatales.

La naturaleza de la LI Reunión Interparlamentaria es extraordinaria, ya que se gesta en el cénit de una crisis diplomática con el país al cual se irá a discutir temas como parte de una agenda bilateral. Desde las acusaciones de espionaje de la actividad de los funcionarios de México, incluyendo al Ejecutivo federal, aunado a la crisis gubernamental estadounidense al fallar al resolver las problemáticas presupuestales para el ejercicio fiscal del 2014, por lo que se generó una considerable cantidad de inestabilidad administrativa.

Los posicionamientos de la delegación mexicana se hallan faltos de discusión y unificación dentro de la actividad parlamentaria, ya que previo a la reunión, se dieron declaraciones por parte de algunos legisladores y funcionarios que generaban una disyuntiva considerablemente alejada del margen del discurso final diplomático.

Por un lado, se puede hallar el discurso de conciliación, que se posiciona como el más tenue, protagonizado por la Senadora Marcela Guerra, así como el discurso de protección a los derechos políticos de los connacionales, dado por distintas figuras políticas, e inclusive el discurso de soberanía y protección a las facultades fundamentales de privacidad y acción estratégica de un Estado, dadas las acusaciones de reunión de información recolectada por el gobierno de Estados Unidos.

Existe, más allá del clima político, un conjunto de efectos propios de la reunión que la califica como ampliamente abierta dado el posible seguimiento de la actividad parlamentaria dentro de los medios de información propios del Senado. así como valores positivos en la evaluación previa de los rubros de Parlamento Abierto, como ética parlamentaria, y transparencia. Mientras tanto, no existe apertura de injerencia civil, por medio de redes sociales o acceso a la información o videos de la actividad misma. Todo lo anterior genera las circunstancias óptimas para la creación del trabajo de la Reunión Interparlamentaria y su análisis a partir de los rubros previos, esperando contribuir en el mejoramiento de las prácticas diplomáticas para facilitar el perfeccionamiento estatal de los espacios públicos en interacción de los sectores para la mejora de producción y aplicación de las resoluciones gubernamentales.

Contextualización

La LI Reunión Interparlamentaria de México-Estados Unidos es parte de los continuos esfuerzos de las naciones para consolidar beneficios y relaciones óptimas, así como la integración de asuntos que son de interés mutuo en la continuación de rubros educativos, migratorios y de seguridad.

La reforma de este procedimiento fue realizada en febrero del 2011, cuando la Secretaria del Senado de Estados Unidos de América, Nancy Erickson envió una carta al Presidente del Senado mexicano en turno, Manlio Fabio Beltrones, donde se le informaba de las implicaciones económicas y políticas del procedimiento, así como una alteración de las sedes anualmente, y la intención de que se realizara únicamente de Senado a Senado.

La primera reunión, conforme al nuevo procedimiento, se realizó en el verano del 2011, en la Ciudad de Washington, después de tener insuficiente presupuesto del país vecino para enviar a los Senadores a la Ciudad de México, estableciendo entonces el orden de la alteración de las sedes.

A pesar de la continuidad de los eventos interparlamentarios entre Estados Unidos y México, no hubo una reunión en el año 2012. Debido al distanciamiento de las delegaciones, la LI reunión se realizó con ánimos de reestablecer la comunicación entre los senados, inclusive fue la temática de un corto viaje de logística realizado en Julio del 2013 (Comisión de Relaciones Exteriores, América del Norte, 2013), el establecer que la reunión se abocaría al acercamiento de las delegaciones en aras del perfeccionamiento de una agenda uniforme.

En lo que respecta a las estructuras parlamentarias que expresaron sus posiciones con respecto al asunto, está la coordinadora de la Comisión de Asuntos Políticos del Consejo Consultivo del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, Elvia Torres, que expresó que el contenido de la reunión debería ser la protección de los derechos políticos de los compatriotas que se hallen en territorio estadounidense, tomando como premisa la búsqueda de acuerdos pero siempre estableciendo una actitud de independencia y solidez.

Dentro del clima político internacional, existe una cantidad amplia de turbulencia dadas las filtraciones de información estatal sobre programas de espionaje a ciudadanos y funcionarios internacionales. Los posicionamientos variaron según las naciones, pero la totalidad apeló a la soberanía de los derechos nacionales y una violación fundamental a la privacidad de los particulares sobre los servicios de correo, telefonía y redes sociales.

Enrique Peña Nieto, en ciernes de su primer informe de gobierno, no formó parte del debate, mientras que la Secretaría de Relaciones Exteriores se manifestó apelando a la Carta de las Naciones Unidas y la Corte Internacional de Justicia para expresar que reprueban las acciones generadas. El rechazo mediático a las cortas acciones generadas de manera pública hacia el gobierno estadounidense fue inmediata y sostenida.

Los posicionamientos de figuras periodísticas y expertos académicos gravitaron en un terreno similar; la política mexicana presenta una ausencia de reacción a las acciones que vulneran la soberanía de un Estado, y en la ausencia de mecanismos de procesamiento y creación de soluciones, se inmoviliza la actividad en contra de violaciones claras.

Mientras tanto, la senadora Gabriela Cuevas estableció que, si bien la respuesta se da por la relación estratégica entre las dos naciones, y un cuidado muy marcado de los vínculos económicos, existe como principio la igualdad dentro del diálogo internacional, y que estaba siendo imposibilitado por acciones tan dañinas hacia la acción y resolución autónoma de las naciones.

Cerca de las fechas de la reunión, el gobierno estadounidense tuvo un cierre dada la imposibilidad de acuerdo con el presupuesto del 2014 (Senado de la República, 2013). Debido a esto, el primero de octubre, una parte importante del aparato gubernamental se encontraba inactivo. Dado el significativo gasto de la inactividad gubernamental, el programa se vio afectado y tanto el Senador Tim Kaine, presidente de la delegación estadounidense, como la Senadora Marcela Guerra, presidenta de la delegación mexicana, tuvieron que cancelar su conferencia conjunta y la recepción oficial.

Descripción del caso

La actividad parlamentaria se llevó a cabo el día 2 de octubre del 2013, en Washington D.C., Estados Unidos, entre las delegaciones de ambas naciones, compuestas únicamente por senadores. En el caso mexicano, la actividad fue cubierta por senadores de grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT), y Partido Verde (PV).

Desarrollo de la actividad parlamentaria

Inició con los discursos de apertura tanto la presidenta de la delegación mexicana, la Senadora Marcela Guerra, como del presidente de la delegación estadounidense, el Senador Tim Kaine. El contenido del discurso de apertura giró en torno a la constante labor diplomática de ambas naciones por reforzar y ampliar los grandes esfuerzos, tanto económicos como políticos, para integrar una agenda bilateral que pueda ser sustancialmente provechosa y amistosa para ambas naciones.

Posteriormente se dio inicio al primer bloque de la actividad, la discusión en materia de Economía y Comercio, en el que se manifestó la voluntad por amplias las convenciones que poseen ambas naciones para el mejoramiento de integración de grupos académicos, la implementación de medidas económicas específicas para el beneficio del comercio internacional, así como la remembranza explícita de las circunstancias previas en las que se hallan las estrategias económicas que unen a ambas naciones.

Con respecto al segundo bloque de la actividad, Migración, se reforzaron las posiciones de regularización por parte de la delegación estadounidense, reconociendo la importancia de la mano de obra inmigrante, así como la voluntad explícita a vincular a las comunidades mexicanas para poder generarles confianza en la regularización de sus circunstancias. La delegación mexicana reconoció la complejidad del fenómeno y se estableció que se requiere de una regularización de las actividades económicas para poder estabilizar la migración.

De la misma manera reconocieron su preocupación por la constante separación de familias dada la migración y llamó a sensibilizarse con respecto a la situación de niños migrantes sin acompañamiento en los procesos de repatriación; el resultado de la mesa fue el compromiso de la delegación estadounidense a revisar los procedimientos de repatriación en aras de evitar daño psicológico a los menores.

En el último bloque de la actividad, las delegaciones reconocieron la importancia de un combate coordinado al crimen organizado, en función de asegurar confianza y bienestar en ambas naciones. Dentro del bloque se hizo mención por parte de la delegación mexicana de los avances y configuraciones estratégicas en el combate del crimen organizado, así como la integración de órganos del Estado Mexicano para optimizar los esfuerzos de procesamiento de organizaciones criminales, y procesamiento de inteligencia.

Se comunicó, por parte de la delegación mexicana y con una expresa preocupación sobre el tráfico de armas entre las dos naciones, el punto de acuerdo aprobado previamente por la Comisión Permanente del senado que proponía el registro balístico de las armas, a fin de reconocer de manera efectiva y sistemática el origen de cada arma.

Como resultados de la labor parlamentaria, es necesario delinear las conclusiones económicas y educativas a las que se llegó, dado que fue el sector más sólido en medidas consensuadas. Se tomó como meta el intercambio de alumnos como medida concreta para el 2018 y la creación de centros de investigación con coordinación bilateral, así como la ampliación de infraestructura en la producción y financiamiento de energía mediante fuentes alternativas. Así mismo la ampliación del mandato del Banco de Desarrollo para América del Norte (NADBANK).

En los otros dos bloques, tanto Migración como Seguridad, se resaltó la importancia de coordinación y se establecieron medidas de mediano plazo como la revisión de procedimientos migratorios y la defensa en contra del tráfico de drogas mediante el perfeccionamiento de estrategias y coordinación internacional, así como la generación de protocolos homologados en la resolución de problemáticas de similar naturaleza.

Identificación de actores principales coaliciones entre políticos y actores sociales

- Secretaria del Senado de Estados Unidos de América en el 2011, Nancy Erickson: la Senadora, aunque no presente en la actividad parlamentaria, fungió como la causalidad principal de la actividad al reformar la estructura de las reuniones interparlamentarias entre el Legislativo de México y el de Estados Unidos.
- Al establecer una alternancia en las sedes, así como la integración de los senadores en una actividad paralela a la de los diputados, se hacía énfasis en la elaboración de resoluciones paralelas en cada rama del Legislativo.
- Senadora Marcela Guerra: La Senadora consolidó la imagen de bilateralidad de la delegación mexicana, es decir, mediante su discurso de apertura demostró la importancia de la agenda compartida, así como el planteamiento de resoluciones que en su mayoría competen al gobierno mexicano, sin consolidar una fuerza equivalente a la de su contraparte estadounidense.
- Senador Tim Kaine: El Senador de Virginia tuvo un papel directivo dentro de las funciones de la actividad parlamentaria, dado que, como dirigente de la delegación residente, reafirmó la agenda propuesta por la nación vecina, que comprende desde una regulación superior en el sector migratorio, medidas de control del crimen organizado y beneficios en el comercio internacional.
- Elvia Torres: Desde su posición de coordinadora de la Comisión de Asuntos Políticos del Consejo Consultivo del Instituto de los Mexicanos en el Exterior fue disidente con el discurso de conciliación y unidad de la Senadora Marcela.
- Su postura de defensa de los derechos políticos, y la exhortación a actuar con firmeza contra la nación americana demostró una variante de la propuesta normal y una contraposición, por lo tanto, del desempeño diplomático de la delegación mexicana.

- Senadora Ana Gabriela Guevara: La senadora expuso en sus declaraciones en la Comisión Permanente, la necesidad de modernización en los procesos de registro de los mexicanos en el exterior, dada la vulneración consecuente de sus derechos políticos. Estableció que los connacionales no gozan de una administración que esté abocada en preservar sus derechos en territorio extranjero.

Hallazgos por dimensión de Parlamento Abierto

La LI Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos es un ejemplo de la realización de las actividades de diplomacia parlamentaria funcionando de manera adecuada con respecto a los parámetros de calidad, así como una manifestación de labor gubernamental que se amplía en aras del mejoramiento de las plataformas nacionales de defensa de los derechos políticos.

Transparencia

Desde la óptica de la Transparencia, primer rubro de la evaluación de calidad parlamentaria, podemos observar la claridad del proceso legislativo, ya que dados los informes de actividades preliminares, los informes de reuniones de trabajo, los informes anuales de la actividad en comisiones, y la gaceta parlamentaria, es simple poder concretar un panorama de la disponibilidad de los documentos y registros existentes de los procedimientos, todos parte de los testimonios gubernamentales del servicio público.

Las fuentes registradas corresponden a la creación de aperturas de espacios de consulta pública, es decir, son medios de exposición de las actividades realizadas por los legisladores. Además de ello, la exposición de los nombres, partidos políticos, fechas de los eventos, presupuestos, objetivos y un recuento de los sucesos e intervenciones, son parte de la instrucción de transparencia que fue evaluada.

Es importante señalar que dentro de la exposición de los documentos se hace un seguimiento temático por parte de los funcionarios, expandiendo el número de entradas para la resolución de las problemáticas en torno a los asuntos y no específicamente a la actividad parlamentaria. Lo anterior es positivo dada la óptica de atención a temáticas similares, pero es poco efectivo con respecto al proceso de rastreo dada la dispersión de la información.

Innovación en el uso de tecnologías y plataformas digitales

En el uso de nuevas tecnologías y plataformas digitales, en donde se estudia el acceso a la actividad parlamentaria mediante redes sociales, la existencia de archivos digitales de las actividades y mecanismos de participación por medio de las plataformas digitales, existen registros tanto de los legisladores (Facebook, 2013) como de los sitios de comunicación del Senado (Coordinación de Comunicación Social, 2013), así como registros en redes sociales de publicaciones sobre interacciones vía Twitter y Facebook sobre la Reunión (Twitter, 2013).

La capacidad de optimización dentro de los procesos de publicación en redes sociales se encuentra en la ausencia de dinamismo por parte de los sitios oficiales, así como la deficiencia en exponer los resultados arrojados como parte de las actividades legislativas, que, si bien pueden ser meramente consultivas, están ajenas al alcance del público en lo que respecta a las publicaciones en redes sociales sobre la actividad parlamentaria.

Participación ciudadana

En lo que respecta a la Participación Ciudadana, dada la naturaleza de la Reunión de Trabajo de únicamente los legisladores, no existieron ni en la actividad parlamentaria ni en la actividad diplomática inclusión de sectores civiles, así como la ausencia de sesiones abiertas. Debe entenderse este sistema dado que es una reunión de legisladores discutiendo temas de interés nacional, no se incluyen en la deliberación de la comisión, así como no se permite el acceso a reuniones de carácter exclusivo a legisladores.

La construcción de la discusión en medios de comunicación se dirige a la actividad parlamentaria con respecto a la Cámara Baja, por lo que existe contenido de controversia únicamente por parte de civiles o agentes privados y no de organizaciones civiles o medios de comunicación. Esta ausencia de cobertura también se refiere, como lo ha sugerido un integrante de la delegación mexicana para la reunión¹⁹, a una circunstancia extraordinaria que centralizó toda la atención mediática, impidiendo la generación de cobertura paralela a la contingencia administrativa.

¹⁹ Entrevista llevada a cabo en la Ciudad de México con un agente de la actividad parlamentaria de la LXII legislatura.

Por lo anterior, es considerado que dentro del rubro de la participación de las organizaciones de la sociedad civil hubo una importante ausencia de la integración de agentes que pudieran injerir en la delimitación de la posición de la delegación mexicana, o establecer propuestas de resolución a las problemáticas de registro de connacionales en territorio extranjeros, a las problemáticas de tráfico de armas, drogas o las complejidades económicas dentro de mercados específicos.

Integridad y responsabilidad parlamentaria

Con respecto a la ética parlamentaria, se puede considerar desde los discursos de defensa de las libertades políticas en la deliberación del rumbo y posición de México con respecto a la agenda estadounidense, como la implicación de temas como seguridad, migración y educación desde la perspectiva bilateral del ejercicio de la diplomacia.

Se puede también implicar la existencia de un informe sobre los recursos empleados en el gasto y procesos de negociación de los costes que implican el viaje a la nación vecina. Así mismo, es imperativo incluir el marco legal que establece principios sobre el ejercer cargo, así como la conducta en la actividad parlamentaria, puesto a disposición de la ciudadanía para asegurar un marco de congruencia pertinente en las actividades diplomáticas.

¿Por qué es una buena práctica?

El contenido expuesto en la actividad parlamentaria es un ejemplo de un proceso diplomático exitoso, dado que existió apertura de los procedimientos y resultados de manera oportuna y eficiente, conforme al contenido de los sitios de comunicación social, gaceta parlamentaria, y los distintos informes que existen sobre el desempeño de los legisladores.

La actividad puede considerarse extraordinaria dados los antecedentes y circunstancias administrativas en las cuales se desarrolló. Inclusive puede observarse como parte de la apertura la resolución de las contingencias logísticas encontradas tanto en lo presupuestal, dado el caso de Estados Unidos, como lo político en cuanto a la distribución de los funcionarios para las reuniones y generación de nuevos grupos parlamentarios.

5. RECOMENDACIONES

El Congreso mexicano enfrenta retos en materia de transparencia, rendición de cuentas y apertura de sus procesos a la participación ciudadana. Este informe no busca agotar el listado de acciones que debieran adoptarse como parte del tránsito hacia un parlamento democrático moderno, sino describir actividades que ya se están realizando en el Senado de la República y que aun cuando no formen parte de una estrategia integral de aplicación de un modelo de Parlamento Abierto, pueden servir para que la propia institución reconozca los esfuerzos que ya forman parte de la actividad ordinaria de la Cámara.

Se reconocen los esfuerzos recientes, como la creciente autonomía y profesionalización del Canal del Congreso, los esfuerzos por publicitar la actividad de las comisiones, la detallada normatividad de los procesos internos, entre otras. No obstante, persisten pendientes recurrentes en su agenda de transparencia y que podrían atenderse en el mediano plazo.

Las recomendaciones que se presentan a continuación no se agotan en la simple sugerencia del cumplimiento de la Ley sino en el aliento a la creatividad para reconstruir la relación entre representantes y representados mediante fórmulas innovadoras que revitalicen la representación democrática con la incorporación de un modelo de representación política democrática denominada “Parlamento Abierto”.

Transparencia

- Los esfuerzos realizados hasta ahora deben consolidarse y extenderse a todos los procesos parlamentarios y órganos internos de la Cámara. Es decir, se debe avanzar hacia la plena institucionalización de una política de transparencia legislativa en la que estén involucrados los legisladores, comisiones, grupos parlamentarios, órganos de gobierno, estructuras administrativas y parlamentarias, personal de apoyo, y en la que se propicie la participación de actores externos.

- La publicidad de actividades suele ser cubierta por el Canal del Congreso, pero es recomendable fortalecerlo en sus múltiples plataformas para que cuente con suficiente equipo técnico y personal para cubrir con la mejor calidad todas las actividades de las cámaras del Congreso que se desarrollan en los recintos parlamentarios y fuera de ellos. Es recomendable continuar con el fortalecimiento del Canal del Congreso y buscar mecanismos alternativos para acercar la actividad legislativa a los ciudadanos, sobre todo de nuevas audiencias.
- Con respecto a la función de control, se recomienda que los documentos a los que hacen referencia los Senadores integrantes de las comisiones estén en un apartado de los micrositos correspondientes, para que la información sea verificable. Finalmente, es deseable que exista una respuesta ante las peticiones de la sociedad civil a través de un oficio y este sea publicado en los micrositos correspondientes.

Participación ciudadana

- En algunos procesos legislativos, las comisiones deciden consultar a expertos o sociedad civil sobre los temas a legislar; sin embargo, en pocas ocasiones el resultado y los insumos de estos foros se publica. Incluso, hay actividades prelegislativas que incluyen consultas a profesionales, funcionarios, organizaciones de la sociedad u otros actores relevantes y que no suelen reportarse ni en las iniciativas ni en los dictámenes. Por ello, es recomendable que en todos los dictámenes aprobados por las comisiones ordinarias del Senado de la República se documenten y enliste a los actores externos que tuvieron algún grado de participación en el proceso de dictaminación y se haga explícito el tipo de participación que tuvieron o contribución que hicieron al proyecto de dictamen. Adicionalmente, se recomienda que en los dictámenes o en el sitio donde estos se publiquen, exista algún documento que explique cuáles fueron las contribuciones concretas de la sociedad civil a propósito de identificar los elementos que, efectivamente, llegan a conformar el resultado del proceso legislativo.
- Se recomienda incluir a la sociedad civil (organizaciones sociales, universidades, centros de investigación, entre otros) en el monitoreo externo a la actividad parlamentaria mediante la realización de convenios de colaboración con el fin de que los reportes públicos gocen de legitimidad como resultado de contralorías sociales.

Innovación en el uso de tecnologías

- Es preciso mejorar la estrategia de comunicación parlamentaria mediante la cual se difunda, de manera integral, la intensa actividad del Senado de la República en todas sus funciones.
- Es necesario garantizar los recursos para que el Canal del Congreso transmita, a través de sus plataformas digitales, las actividades que se desarrollan en las comisiones simultáneamente, así como su incorporación a la videoteca del propio canal donde se puedan consultar posteriormente esas transmisiones sin restricción alguna. Es recomendable que el Canal cubra todas las actividades que se desarrollan, independientemente de que haya una solicitud de los órganos, comisiones o legisladores, para cubrirlos.
- El uso de tecnologías no ha sido incorporado a la actividad parlamentaria más allá de la mera difusión de algunas actividades y como una vía para atender solicitudes de información, de manera que no existen plataformas de comunicación e interacción que sirvan de puente entre ciudadanos y legisladores. En ese sentido, se recomienda que el órgano encargado, diseñe un menú de opciones para que las comisiones seleccionen y adopten los mecanismos y estrategias que mejor respondan a las necesidades de su comisión y que de una forma innovadora incentiven la participación de la sociedad.
- El Senado de la República debe valorar las bases de datos que puede publicar en formato de datos abiertos y en formatos que permitan su reutilización. Lo anterior no solamente con fines de rendición de cuentas, sino buscando impactar en un beneficio económico, eficacia en las decisiones y mejorar procesos.

Integridad y responsabilidad parlamentarias

- La Cámara de Diputados debe establecer un repositorio público de los insumos que reciben las comisiones y legisladores individualmente de parte de cabilderos y personas de interés con el objetivo de participar o influir en el proceso legislativo.
- Se sugiere la creación de un programa permanente con talleres de sensibilización, formación y capacitación en materia de transparencia, protección de datos, ética parlamentaria y uso de tecnologías para el personal de todos los niveles de la estructura administrativa y organizacional de la Cámara.

BIBLIOGRAFÍA

Alcántara Sáez, Manuel y Mercedes García Montero (2013) ¿Parlamentos abiertos? Análisis comparado de la probidad y transparencia parlamentaria en América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo.

Alianza para el Parlamento Abierto (2015) Diagnóstico de Parlamento Abierto en México, disponible en <http://www.parlamentoabierto.mx/wp-content/themes/parlamentoabierto/data/Diagnóstico%20de%20Parlamento%20Abierto.pdf> (última consulta el 4 de mayo de 2017).

Aristegui Noticias (marzo de 2014) Caso Monex: PRI gastó más de 4 mil 500 millones de pesos en campaña de 2012, disponible en: <https://aristeguinoticias.com/1203/mexico/caso-monex-pri-gasto-mas-de-4-mil-500-millones-de-pesos-en-campana-de-2012/>

Aristegui Noticias (noviembre de 2014) La casa blanca de Enrique Peña Nieto (investigación especial), disponible en: <https://aristeguinoticias.com/0911/mexico/la-casa-blanca-de-enrique-pena-nieto/>

Beetham, David (2006) El Parlamento y la Democracia en el Siglo Veintiuno, Ginebra: Unión Interparlamentaria.

Bericat, Eduardo (1998) “La doble pirámide de la investigación social” en La integración de los métodos cuantitativo y cualitativo en a investigación social. Significado y medida, Barcelona: Ariel, pp. 17-36.

Carey, John M. (2003) Discipline, Accountability, and Legislative Voting in Latin America, Comparative Politics, Vol. 35, No. 2 (jan., 2003), pp. 191-211.

Casar, María Amparo; Marván, Ignacio y Puente, Khemvirg (2010) La rendición de cuentas y el Poder Legislativo, México: CIDE.

Centro de Estudios Espinoza Yglesias (2017) Oficio sobre la ratificación del integrante de la Junta de Gobierno del INEGI, disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/poblacion_desarrollo/docs/PMG_6.pdf

Centro de Estudios Espinoza Yglesias (2017) Oficio sobre la ratificación de Paloma Merodio como integrante de la Junta de Gobierno del INEGI, disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/poblacion_desarrollo/docs/PMG_5.pdf

Comisión Anticorrupción (2018) Acuerdo de los presidentes de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Justicia y Estudios Legislativos, Segunda; con las organizaciones de la sociedad civil, Senado de la República, disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/corrupcion/Acuerdo_Mesas_Trabajo.pdf

Comisión de Población y Desarrollo (2017) Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Población y Desarrollo por el que se propone la ratificación de la ciudadana Paloma Merodio Gómez, como miembro de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, disponible en: http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2017-04-06-1/assets/documentos/DICTAMEN_INEGI.pdf

Comisión de Población y Desarrollo (2017) Documentos relacionados a la ratificación del integrante de la Junta de Gobierno del INEGI, Senado de la República, disponible en: http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/70332

Comisión de Población y Desarrollo (2017) Documentos relacionados a la ratificación del integrante de la Junta de Gobierno del INEGI, Senado de la República, disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/poblacion_desarrollo/docs/PMG_18.pdf

Comisión de Relaciones Exteriores, América del Norte (2013) Informe de trabajos preparativos LI Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos, Senado de la República, disponible en: http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-09-10-1/assets/documentos/AMERICA_DEL_NORTE.pdf

Comisión Permanente (2017), Dictamen de diversas Proposiciones con Punto de Acuerdo relativas a los hechos suscitados en el denominado Paso Express de la Autopista México - Cuernavaca el pasado 12 de julio de 2017, disponible en: http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2017-08-08-1/assets/documentos/Dict_3ra_paso_expres.pdf

Comunicación Social (2017) Versión Estenográfica de la reunión de trabajo con el Gobernador del estado de Morelos, Graco Ramírez Garrido Abreu (Primera parte), Senado de la República, disponible en: <http://comunicacion.senado.gob>

mx/index.php/informacion/comision-permanente/versiones-permanente/38233-version-estenografica-de-la-reunion-de-trabajo-con-el-gobernador-del-estado-de-morelos-graco-ramirez-garrido-abreu-primera-parte.html

Comunicación Social (2017) Versión Estenográfica de la reunión de trabajo con el Gobernador del Estado de Morelos, Graco Ramírez Garrido (Segunda parte), Senado de la República, disponible en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/comision-permanente/versiones-permanente/38234-version-estenografica-de-la-reunion-de-trabajo-con-el-gobernador-del-estado-de-morelos-graco-ramirez-garrido-abreu-primera-parte-2.html>

Comunicación Social (2017) Versión Estenográfica de la reunión de trabajo con el Gobernador del Estado de Morelos, Graco Ramírez Garrido Abreu (Tercera parte), Senado de la República, disponible en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/comision-permanente/versiones-permanente/38240-version-estenografica-de-la-reunion-de-trabajo-con-el-gobernador-del-estado-de-morelos-graco-ramirez-garrido-abreu-tercera-parte.html>

Comunicación Social (2017) Versión Estenográfica de la reunión de trabajo con el Secretario de Comunicaciones y Transportes, Gerardo Ruiz Esparza (Primera parte), Senado de la República, disponible en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/comision-permanente/versiones-permanente/38202-version-estenografica-de-la-reunion-de-trabajo-con-el-secretario-de-comunicaciones-y-transportes-gerardo-ruiz-esparza-primera-parte.html>

Comunicación Social (2017) Versión Estenográfica de la reunión de trabajo con el Secretario de Comunicaciones y Transportes, Gerardo Ruiz Esparza (Segunda parte), Senado de la República, disponible en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/comision-permanente/versiones-permanente/38217-version-estenografica-de-la-reunion-de-trabajo-con-el-secretario-de-comunicaciones-y-transportes-gerardo-ruiz-esparza-segunda-parte.html>

Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf

Coordinación de Comunicación Social (2013) Reunión de Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores, América del Norte y Asuntos Migratorios, Senado de la República, disponible en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/>

periodo-ordinario/boletines/8828-boletin-227-piden-a-senadores-que-migran-tes-tengan-representacion-en-el-congreso.html

Corbetta, Piergiorgio (2007). Metodología y técnicas de investigación social, Madrid: McGraw-Hill.

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

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2017) Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015

Documento Teórico del Modelo de Gobierno Abierto (2016), Sistema Nacional de Transparencia Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.

El Economista (2017) ¿Qué se sabe sobre el socavón del Paso Express?, disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Que-se-sabe-sobre-el-socavon-del-Paso-Expres-20170713-0046.html>

El Economista (marzo de 2018) Enrique Peña Nieto, no tan popular, disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Enrique-Pena-Nieto-no-tan-popular-20180302-0050.html>

Facebook (2013) Fotografías de Marcela Guerra sobre la Reunión interparlamentaria México-Estados Unidos, disponible en: [<https://www.facebook.com/MarcelaGuerra.perfil/photos/a.581728045224167/587242324672739/?type=3&permPage=1>]

Ferreiro, Alejandro (1999). Dinero, política y transparencia: el imperativo democrático de combatir la corrupción, Novena Conferencia Anti-corrupción (IACC), 10 al 15 de octubre, Durban, Sudáfrica.

Ferri Soares de Faria, Cristiano (2013) El Parlamento Abierto en la era de la internet ¿Puede el pueblo colaborar con el legislativo en la elaboración de las leyes?, Colección Temas de Interesse do legislativo, Brasilia: Cámara de Diputados.

Gaceta Parlamentaria (2017) Oficio de las reuniones de trabajo con el secretario de Comunicaciones y Transportes y el Gobernador del estado de Morelos, Senado de la República, disponible en: http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2017-08-17-1/assets/documentos/3ra_Comision_22y23_Agosto.pdf

García Guitián, Elena (2007) “Representación”, en Ricard Zapata-Barrero, ed. Conceptos políticos en el contexto español, Madrid: Editorial Síntesis, p. 249.

Grupo de Trabajo de Apertura Legislativa de la Alianza para el Gobierno Abierto, Explorador de datos legislativos abiertos (Legislative Openness Data Explorer), herramienta disponible en <https://beta.openparldata.org> (última visita el 4 de mayo de 2017).

Gundermann Kröll, Hans (2004) “El método de los estudios de caso” en Tarrés, María Luisa (coord.) Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social, México: Porrúa, El Colegio de México, FLACSO pp. 251-288.

Heald, David (2003) Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice, Public Administration, Vol. 81, No. 4, pp. 723-759.

INAI, sitio web, disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/Transparencia-Proactiva-acciones.aspx> (última consulta el 29 de julio de 2017).

Isunza y Gurza (2010) La innovación democrática en América Latina, tramas y nudos de la representación, la participación y el control social, México: ciesas.

Keane, John (2009) Life and death of democracy, Londres: Simon and Schuster, 2009.

King, Gary; Keohane, Robert O. y Verba, Sidney (2000) El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos, Madrid: Alianza editorial.

La Jornada (2016) Eppcor y Aldesa, amplio historial de anomalías, disponible en <https://www.jornada.com.mx/2017/07/16/politica/003n1pol>

Lendo Fuentes, Tomislav y Jorge Fernando Resina de la Fuente (2016) “Parlamento Abierto: un análisis comparado de los Congresos de Chile, España, Estados Unidos y México”, en Cuaderno de Investigación número 27, México: Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

Leston, Bandeira (2012) “Studying the Relationship between Parliament and Citizens” en *The Journal of Legislative Studies*, vol. 18.

Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía (2018), disponible en: <http://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/marcojuridico/LSNIEG.pdf>

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación (LFTAIP) (2016), disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_270117.pdf (última consulta el 01 de enero de 2018).

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación (LGTAIP) (2015), disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) (2015), disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 04/05/2015, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>

Luton, Larry S. (2010) *Qualitative research approaches for public administration*, Estados Unidos: M. E. Sharpe.

Mahoney, James y Goertz, Gary (2006) “A Tale of Two Cultures: Contrasting Quantitative and Qualitative Research” en *Political Analysis*, vol. 14, no. 3, p. 227-249.

Martínez Tafolla Plinio Manuel (2018) “Un Parlamento Abierto para rendir cuentas”, en Cruz Villegas Christian (coord.) “Parlamento Abierto en Guanajuato”, México, *Liber Iuris Novum*, pp. 269-281.

Noticieros Televisa (2017) SNA investigará irregularidades que derivaron del socavón del Paso Express, disponible en: <https://noticieros.televisa.com/ultimas-noticias/sna-investigara-irregularidades-que-derivaron-socavon-paso-express/>

ONU (2018) Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>

ONU (2018) Objetivos de Desarrollo Sostenible, disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

ONU México, sitio web, disponible en: <http://www.onu.org.mx/agenda-2030/objetivos-del-desarrollo-sostenible/> (última consulta el 10 de julio 2017)

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2016) “El imperativo de la innovación en el sector público: estableciendo una agenda para la acción”, en Guillermo M. Cejudo, Mauricio I. Dussauge y Cynthia L. Michel (coords.) La Innovación en el Sector Público: Tendencias internacionales y experiencias mexicanas, México: INAP-CIDE, pp.27-84.

Power, Greg (2009) Manual de ética y conducta parlamentarias. Guía para parlamentarios, Londres: Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción (GOPAC), Grupo de Trabajo Mundial sobre Ética Parlamentaria y Fundación Westminster para la Democracia.

Power, Greg (2012) Informe Parlamentario Mundial. La naturaleza cambiante de la representación parlamentaria, Unión Interparlamentaria, disponible en: <http://www.ipu.org/pdf/publications/gpr2012-full-s.pdf> (última consulta el 4 de mayo de 2017).

Puente, Khemvirg (2011) “Transparencia legislativa local en México”, en Martí Capitanachi, Luz del Carmen, (coords.) Temas Selectos de Transparencia y Acceso a la Información, México: Instituto Veracruzano de Acceso a la Información Pública.

Puente, Khemvirg (2017) “La Transparencia Legislativa en México”, en Cuaderno de Investigación número 28, México: Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

Puente, Khemvirg (2017) “Parlamento Abierto: el tránsito hacia un nuevo modelo de representación política” en Béjar A. Luisa. El proceso Legislativo en México. La participación de la sociedad civil organizada en el Congreso de la Unión, México: UNAM.

Puente, Khemvirg (2017) “Parlamento Abierto: tránsito hacia un nuevo modelo de representación política” en Béjar Algázi (coord.), El proceso legislativo en México. La participación de la sociedad civil organizada en el Congreso de la Unión, Editorial UNAM y La Biblioteca, México, pp. 41-62.

Puente, Khemvirg (2018) “Participación ciudadana en la actividad parlamentaria”, Cuadernos de la Ciudad de México, México: Instituto Electoral de la Ciudad de México y Universidad Nacional Autónoma de México.

Puente, Khemvirg e Issa Luna Pla (2018) “Transparencia y Apertura de la Cámara de Diputados de México”, Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto. Resumen Ejecutivo, México: Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI).

Puente, Khemvirg y Gutiérrez Luna, Anahí (2017) “La participación ciudadana en el proceso legislativo mexicano: inercias y oportunidades” en Valverde, Karla (coord.) Ciudadanía y calidad de vida: retos contemporáneos para el análisis del desarrollo social, México: FCPyS-UNAM.

Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (2016) Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa, disponible en: <http://indice.transparencialegislativa.org> (última consulta el 4 de mayo de 2017).

Ritchie, Jane (2003) “The Applications of Qualitative Methods to Social Research”, en Ritchie, Jane y Jane Lewis, Qualitative Research Practice. A Guide for Social Science Students and Researchers, Londres: SAGE Publications, pp. 24-46.

Rosenthal, Alan (1998) The decline of representative democracy, Nueva York: CQ Press, 1998.

Sánchez Serrano, Rolando (2004) “La observación participante como escenario y configuración de la diversidad de significados” en Tarrés, María Luisa (coord.) Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social, México: Porrúa, El Colegio de México, FLACSO pp. 97-134.

Sartori, Giovanni (1999) “En defensa de la representación política” en Claves de la Razón Práctica, número 91.

Secretaría de Gobernación (2017) Oficio sobre la ratificación de Paloma Merodio como integrante de la Junta de Gobierno del INEGI, disponible en: http://infosen.senado.gob.mx/sbsp/gaceta/63/2/2017-02-28-1/assets/documentos/Nombramiento_INEGI_Paloma_Merodio_Gomez.pdf

Senado de la República, (2013) Informe de la LI Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos, disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/relext_an/reu/docs/informe_021013.pdf

Sistema de Información Legislativa (SIL) (2018) Integración del H. Congreso, Cámara de Diputados, disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Numeralia/Legisladores/NumeraliaLegisladores.php?SID=>

Sistema de Información Legislativa (SIL) (2018) Integración del H. Congreso, Cámara de Senadores, disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Numeralia/Legisladores/NumeraliaLegisladores.php?SID=>

Sociedad Mexicana de Demografía, (2017). Oficio sobre la ratificación del integrante de la Junta de Gobierno del INEGI, Senado de la República, disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/poblacion_desarrollo/docs/PMG_4.pdf

Strauss, Anselm y Corbin, Juliet (2002) Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada, Medellín: Universidad de Antioquia.

Sunlight Foundation, Open States, herramienta disponible en: <https://openstates.org> (última visita el 4 de mayo de 2017).

Tarrés, María Luisa (coord.) (2004) Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social, México: Porrúa, El Colegio de México, FLACSO.

Taylor, S.J y R. Bogdan (1987) Introducción a los métodos cualitativos de investigación, Barcelona: Paidós.

Teléfono Rojo (2017), Organizaciones piden lista de fallas en Paso Express de Cuernavaca, disponible en: <http://telefonorojo.com.mx/organizaciones-piden-lista-de-fallas-en-paso-expres-de-cuernavaca/>

Tercer Plan de Acción Nacional de México en la Alianza para el Gobierno Abierto (2016), disponible en <http://gobabiertomx.org/wp-content/uploads/2016/09/Plan-de-Acci%C3%B3n-2016-2018.pdf>

Tercera Comisión (2017), Acta de la Reunión del 22 de agosto del 2017, Senado de la República, disponible en: http://www.senado.gob.mx/CP/pdfs/actas/tercera/Acta_Tercera_Comision-Martes-22-Agosto-2017.pdf

Tormey, Simon (2015), *The end of representative politics*, Cambridge: Polity.

Transparencia Mexicana (2017) Métrica de Gobierno Abierto, disponible en: <http://eventos.inai.org.mx/metricasga/index.php/>

Twitter (2013) Interacción de un ciudadano con la Senadora Marcela Guerra en Twitter sobre asuntos que considera deban ser tratados en su actividad parlamentaria, disponible en: <https://twitter.com/JLRZ79/status/388032675463720960>

Twitter (2017), Cuenta oficial de Gerardo Ruíz Esparza, disponible en: <https://twitter.com/gruizesp/status/885135569969336320>

Unión Interparlamentaria (UIP) (2006) *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno. Una guía de buenas prácticas*. Escrito y revisado por David Beetham.

Unión Interparlamentaria (UIP) (2007) *Instrumentos de control parlamentario. Estudio comparativo de 88 parlamentos nacionales*. Redacción y edición: Hironori Yamamoto.

Unión Interparlamentaria (UIP) (2016) *Informe Mundial sobre el Parlamento Electrónico (World e-Parliament Report)*, disponible en: <http://www.ipu.org/pdf/publications/epar116-en.pdf> (última consulta el 4 de mayo de 2017).

Unión Interparlamentaria (UIP) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2017) *Informe Mundial 2017. Supervisión parlamentaria: el poder del parlamento para exigir cuentas al gobierno*, Ginebra, Suiza.

Vela Peón, Fortino (2008) “Un acto metodológico básico de la investigación social: la entrevista cualitativa” en Tarrés, María Luisa (coord.) *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, México: Porrúa, El Colegio de México, FLACSO pp.63-95.

9. AUTORES

Khemvirg Puente Martínez. Es Doctor en Ciencia Social por El Colegio de México y Maestro en Estudios Legislativos por la Universidad de Hull, del Reino Unido. Profesor Titular de Tiempo Completo y Coordinador del Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Issa Luna Pla. Doctora en Derecho de la Información por la Universidad de Occidente y Maestra en Derechos Humanos por la London School of Economics and Political Science del Reino Unido. Investigadora Titular B y Secretaria Académica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

COLABORADORES

Lisandro Devoto. Doctor en Investigación en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede México. Es Profesor de Tiempo Completo del Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Erika García Méndez. Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Profesora de Poder Legislativo y Sistemas Políticos Comparados en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Coordinadora de Investigación del Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto, UNAM.

Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto
se terminó de imprimir en el mes de noviembre de 2019
en Digital Color Proof, S.A. de C.V., Francisco Olaguibel No. 47
Col. Obrera, Alc. Cuauhtémoc ,C.P. 06800, Ciudad de México.

Tiraje : 3,000 ejemplares
Edición a cargo de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional
de Transparencia (SNT)