COORDINACIÓN DE SERVICIOS DE INFORMACIÓN, BIBLIOTECAS Y MUSEO
DIRECCIÓN DE SERVICIOS DE INFORMACIÓN Y ANÁLISIS ESPECIALIZADOS

CONGRESO REDIPAL VIRTUAL 2023-2024
Red de Investigadores Parlamentarios en Línea

PONENCIA PRESENTADA POR
Dra. Nora María Matamoros Franco
Dr. Fermín Edgardo Rivas Prats

TÍTULO:

MÁS ALLÁ DEL PARLAMENTO ABIERTO: EL REDISEÑO DEL PROCESO ABIERTO DE TOMA DE DECISIONES DEL CONGRESO EN MÉXICO

Enero 2024

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

MÁS ALLÁ DEL PARLAMENTO ABIERTO: EL REDISEÑO DEL PROCESO ABIERTO DE TOMA DE DECISIONES DEL CONGRESO EN MÉXICO

Nora María Matamoros Franco [1]
Fermín Edgardo Rivas Prats [2]

Resumen

El objetivo del presente es juzgar si es, o no, suficiente el modelo del parlamento abierto para dar respuesta a los altos índices de desconfianza de las personas ciudadanas en México. Es (o debe ser) un primer "ajuste de cuentas" con este vistoso (pero ornamental) y reciente concepto, que si bien busca operacionalizar los contenidos de una democracia representativa, también lo es que se queda en el universo de "los buenos propósitos" sin generar un auténtico anclaje en la realidad de los operadores de las decisiones parlamentarias.

Nuestra respuesta a la pregunta que sustancia nuestra incógnita es por la negativa. El modelo del parlamento abierto genera muchas letras impresas y ruido en las agendas participativas, pero sin resultados concretos a la vista. Parece claro, que para dar plena eficacia a un modelo de decisiones abiertas es necesario fracturar el *estatus quo* con una serie de cambios "irreversibles" que sean el pilar para una nueva era del ciudadano y la rendición de cuentas. Entonces (y sólo así) tiene sentido hablar de parlamento abierto, pero sin cambios a las reglas del juego, este modelo se puede decir que es solamente cosmético y aleatorio, sin ninguna fuerza de incidencia en la toma de decisiones real del Congreso.

Palabras clave: *parlamento abierto, democracia participativa, participación ciudadana, deliberación, rendición de cuentas, institucionalización.*

[1] Miembro de la Redipal. Doctora, maestra y licenciada en Filosofía por la UNAM. Es profesora de diversas materias, en licenciatura y posgrado, en la UNAM y otras universidades como la Iberoamericana, La Salle y en la Universidad del Claustro de Sor Juana. Cuenta con artículos y libros publicados. En 2008 fue condecorada con el Premio "Sor Juana" a docentes destacadas. México. Correo electrónico: noramariamatamoros@yahoo.com.mx

[2] Miembro de la Redipal. Doctor en Ciencia Política por la UNAM. Ha sido funcionario legislativo en el Congreso mexicano; fue investigador parlamentario en el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República; se desempeñó como director de Enlace Legislativo de la Secretaría de Bienestar (SEBIEN) del Gobierno Federal con la Cámara de Diputados y con el Senado de la República; fue asesor de Ponencia para el Tribunal Electoral de la Ciudad de México (TECDMX); ha sido profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y en el Tecnológico de Monterrey. Cuenta con amplia obra publicada en revistas y editoriales especializadas. México. Correo electrónico: fermnrivas@yahoo.com.mx

Introducción

Juzgar si es o no suficiente el modelo del parlamento abierto para dar respuesta a los altos índices de desconfianza de las con este vistoso –pero ornamental– y reciente concepto, el parlamento abierto, que si bien busca operacionalizar los contenidos de una democracia representativa, también queda en el universo de “la negativa. El modelo del parlamento abierto genera muchas letras impresas y, con ellas, la misma cantidad de expectativas incumplidas y ruido en las agendas participativas sin resultados concretos a la vista y, en esa misma medida, genera dudas sobre su eficacia: “mucho ruido y pocas nueces” podría ser la sentencia definitiva para el modelo del parlamento abierto.

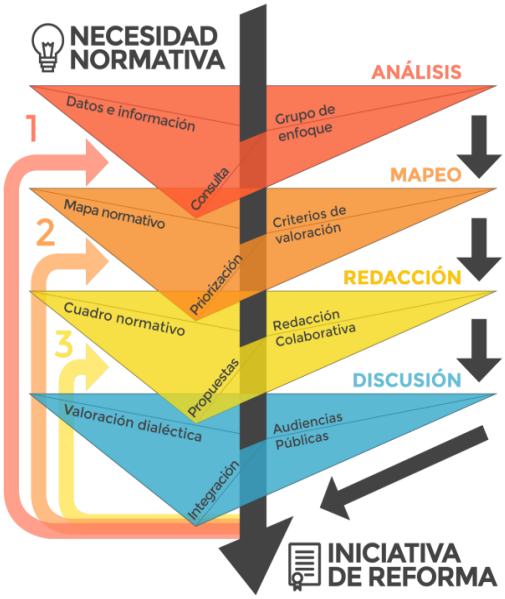
La causa principal de ello (la causa de la causa) es que se busca transparentar un modelo institucional que se concibió opaco en el inicio, sin cambiar dicho diseño ni las reglas del juego que le han dado sustancia y operatividad en el tiempo. Parece claro que, para dar plena eficacia a un modelo de decisiones abiertas, es necesario fracturar el *estatus quo* con una serie de cambios “irreversibles” que sean el pilar para una nueva era y conexión con el ciudadano y la rendición de cuentas. Entonces, y sólo así, tiene sentido hablar de parlamento abierto, pero sin cambios a las reglas del juego, este modelo cae en lo meramente cosmético y aleatorio sin ninguna fuerza de incidencia en la toma de decisiones real del Congreso.

Desarrollo

Para fundar nuestra respuesta, diremos rápidamente los componentes típicos del Parlamento Abierto (en adelante PA). De acuerdo con la literatura, los pilares con los que se suele caracterizar al PA son "…la transparencia y acceso a la información, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la ética y probidad" (Ruiz Alfonso, Yully Nallely: 2021, 3). La literatura insiste en que "Parlamericas ha definido al parlamento abierto como una nueva relación entre la ciudadanía y los poderes legislativos que fomenta la apertura parlamentaria, con el fin de garantizar la transparencia y el acceso a la información pública, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la ética y probidad parlamentarias" (Ramírez Espinosa, Laura Jacqueline: 2023, 11).

En principio se debe reconocer que, en el papel, el proyecto del PA aparece como una oferta relevante para relanzar una nueva relación representativa con la ciudadanía. Esto aumenta los bonos y el interés en dicha propuesta, al menos desde la perspectiva democrática. En países que vienen de una larga tradición autoritaria como México y toda América Latina es inevitable reconocer que una propuesta de este tipo aparece llena de sentido pues resulta una oferta práctica y operativa para "achatar" las rígidas estructuras autoritarias proclives a la opacidad, a la discrecionalidad, a la concentración de poder público (que si bien es un contrasentido, es importante señalar que sobre eso se han fundado nuestros sistemas de gobierno latinoamericanos,) y a la corrupción para sustituirla por una suerte de "nueva era institucional" en la que las instituciones comienzan a transformar sus pautas operativas y, sobre todo, a impactar en la percepción de la ciudadanía con nuevos y mejores resultados (dimensión de desempeño institucional) ante la ciudadanía.

En esta misma línea aparece como relevante el componente de la co-creación que, de acuerdo con los publicistas del PA le viene a dar su mecanismo participativo. De acuerdo con este enfoque, "la co-creación en el Parlamento Abierto implica aplicar metodologías de diseño participativo en la redacción de cada pieza legislativa. Retomando procesos de diseño enfocados en la experiencia de usuario, podemos definir cinco etapas de participación ciudadana en el proceso legislativo con tres iteraciones o repeticiones que aseguran la calidad de la participación" (BP: 2023, 4). Un esquema que grafica este proceso es el siguiente:



Fuente: 2023, 4

Hasta aquí, podemos tener una idea suficientemente clara de la propuesta del PA. Lo que se observa es que se trata de un modelo ideal de funcionamiento del Congreso y que, como tal (es decir, desde este nivel de concepción), no hay nada que objetarle. Empero, el desafío insalvable de este modelo es que carece de una aplicación práctica y concreta, es decir, anclada al sistema de reglas de la organización y funcionamiento cotidiano del Congreso, para garantizar su aplicación y, en consecuencia, darle viabilidad. En efecto, se trata de un modelo que define los *qué* y los *hacia dónde*, pero que adolece absolutamente del módulo de los *cómo* y sin ello se convierte en un modelo inaplicable, alienado de la realidad e insuficiente.

Para potenciar las fortalezas del proyecto de PA y socavar sus debilidades, es decir; para crear un nuevo modelo de representación política evitando la alienación práctica es necesario cavilar, diseñar y concebir cambios concretos a las reglas del juego de la organización y funcionamiento del Congreso mexicano y, a partir de la observación directa y sin duda participante, generar contenidos concretos (no dispersos ni alienados) de normas que garanticen, desde la organización y funcionamiento del Congreso, una mejora continua en materia de transparencia y acceso a la información, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y, la ética y probidad. Justamente, el cometido del presente trabajo es abonar en esta tarea ingente a efecto de construir una agenda futura de cambios a las

reglas del juego de la organización y funcionamiento del congreso a efecto de estar en condiciones (y con las fortalezas) institucionales para encarar este desafío. Es hora de pasar del discurso a los hechos. Empero, para que el día de mañana el PA no sea un mero discurso sino una palanca y motor del cambio –para abatir problemas reales del mundo real, como la corrupción y la desconfianza ciudadana, a partir de mecanismos concretos que activen y den eficacia funcional a cada uno de los componentes típicos del PA– debemos plantear (barruntar, diseñar) un nuevo modelo representativo que cree un contacto real con la ciudadanía y cuente con indicadores del beneficio que genera en favor de ella.

Para superar la corrupción y la desconfianza ciudadana las personas deben ser informadas, con parámetros objetivos e imparciales, cotidianos y sin que medie ninguna solicitud, del beneficio que implica para sus intereses las decisiones del congreso. Sólo así las riendas del Congreso las tomará la ciudadanía y las decisiones políticas servirán a la ciudadanía. En este modelo, la ciudadanía se erige como un nuevo centro alrededor de cual se coloca la organización y funcionamiento abiertos del congreso en su favor. Dispongámonos a describir y explicar este nuevo modelo de decisiones abiertas que operacionaliza y concreta los componentes típicos del PA.

Empecemos[3] con la regeneración del vínculo representativo de los congresos con las necesidades y demandas de la ciudadanía[4]. Para ello, es necesario legislar en materia de integración de la agenda legislativa del Congreso para vincular la demanda de la ciudadanía con la generación de la agenda para cada periodo ordinario, instrumentando para ello, de ser posible, los recursos y facultades del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (en adelante INEGI) para detectar las prioridades más sentidas de la población y, por otra parte, recuperar para el uso institucional del Congreso los resultados potenciales que al respecto genere el INEGI y los que ya genera actualmente el proyecto Latinobarómetro.

---

[3]. A continuación, explicaremos las variables del modelo ideal propuesto, empero dejaremos fuera la explicación de las variables consecuentes (los efectos del efecto principal), integrados por la confianza ciudadana en la institución legislativa, la gobernabilidad y gobernanza efectivas, la capacidad de respuesta (*responsiveness*) y la calidad democrática desde el Congreso. Ello debido a que estas variables consecuentes son axiomas causales que la literatura ha asumido que poseen una relación causal con la variable dependiente, en este caso, la calidad en la toma de decisiones.

[4]. Eludimos con esto el falso debate del mandato libre de los parlamentarios, según el cual el parlamentario vota "eficaz y materialmente" en conciencia y no está obligado ni vinculado a ningún interés de sector social alguno. En esta reflexión ha quedado claro el predominio de los partidos políticos sobre el sentido del voto de los parlamentarios y cómo el nuevo foco a transformar es la nueva generación de criterios técnicos para fundamentar la toma de decisiones del Congreso.

Ello permitirá equilibrar el subóptimo social en materia de la generación, ~~y~~ seguimiento pormenorizado, de la agenda legislativa y permitiría generar información, que hoy no existe, sobre la eficacia y el grado de cumplimiento de la agenda legislativa y su congruencia con las apetencias, demandas y puntos de vista de la ciudadanía.

En los años 80 del siglo XX Hanna Pitkin se preguntaba qué es representar. En efecto, en su teorización afirmaba que "podemos preguntar qué hace un representante, qué constituye la actividad de representar. O podemos preguntar qué es un representante, cómo debe ser si tiene que representar" (Pitkin, Hanna: 1985, 47). En pleno siglo XXI y con los avances tecnológicos, democráticos y sociales que se registran al día de hoy, podemos responder a la pregunta de Pitkin ponderando la congruencia de las decisiones legislativas con respecto de los temas considerados por la sociedad en su conjunto como una prioridad social. Un representante representa cuando las decisiones finales del órgano legisferante son congruentes con los intereses de la ciudadanía.

Actualmente esta estimación de congruencia no existe, entre otras cosas, porque hay resistencias enclavadas en el tiempo vinculadas a la ponderación de los partidos políticos que han sustituido –y en los casos de corrupción, incluso negociado– el interés público y general de la ciudadanía por un intercambio opaco de temas e intereses partidistas. Por ello, se concluye que es necesario legislar en materia de integración de la agenda legislativa del Congreso.

El segundo elemento que se toma en cuenta, en el modelo de funcionamiento de tipo ideal del Congreso en México para filtrar riesgos de corrupción, es el estudio técnico de las iniciativas sujetas a la evaluación de los impactos normativos (social, económico, jurídico, político, incluso cultural, cuando sea el caso) que permitan la transparencia en la motivación de los legisladores en cada una de las decisiones legislativas y se combata de esta manera la discrecionalidad o la mera "construcción de mayorías" sin cuidado u la obviedad del bien común. Se trata de una medida de impacto en la opinión pública pues se trata de poner, a través de las metodologías de mejora e impacto regulatorio, en blanco y negro a qué intereses benefician las propuestas de ley o reforma y a qué intereses afectan y de qué manera.

La producción normativa ha buscado atender esta problemática por la vía del cambio de las reglas de juego. Para el legislador en México:

> Los estudios de impacto y mejora regulatoria (o juicios técnicos de distribución) son metodologías, como el llamado "Cuestionario Azul" del Parlamento

> Alemán, que permiten mejorar la manera en cómo (*to know how*) se plantean problemas y soluciones legislativas al interior de los proyectos de dictamen de las Comisiones Ordinarias, con base en metodologías de impacto social, jurídico, económico, cultural, con un dictamen de distribución de beneficios o cargas hacia algún sector de la población. Con este tipo de metodologías es posible poner en blanco y negro quién gana y de qué manera con las decisiones legislativas, quién pierde, de qué manera y, sobre todo, con qué fundamentación o justificación técnica y científica de cara al bien común de la sociedad (Zavala Gómez del Campo, Margarita Ester, 2021).

Y otra fuente da cuenta de que países como "Canadá, Francia, Reino Unido, Suecia, Suiza y Chile" (Pastor García Villarreal, Jacobo: 2015)~~,~~ integran estudios de impacto y mejora regulatoria como parte de las estrategias y métodos de integración del dictamen en las Comisiones ordinarias de estudio, toda vez que por su exhaustividad técnica permite garantizar que las decisiones públicas proveen el bien común. A continuación, se ofrece una panorámica global del funcionamiento de este enfoque:

a) Definir con claridad el problema y justificar la intervención del gobierno.

b) Identificar la solución y los objetivos para su efectiva implementación.

c) Seleccionar las alternativas posibles de naturaleza normativa (distintos niveles de intervención) o no normativa, incluyendo la opción cero, es decir la evaluación de la situación o de la evolución del problema en caso de ausencia de intervención.

d) Consultar a todos los interesados (*Stakeholders*), es decir a los sujetos destinatarios (directos e indirectos) de la intervención gubernamental, a través de un mecanismo de consultas públicas presenciales y por medio electrónicos.

e) Implementar la evaluación de los costos y beneficios por cada opción, con respecto a los ciudadanos, empresas y administración pública, incluyendo el principio de la transparencia, equidad y no discriminación en su distribución.

f) Analizar los procedimientos, incluyendo los incentivos y las instituciones correspondientes, para el cumplimiento efectivo de la nueva normativa.

g) Elaborar el instrumento normativo con base en los requerimientos técnicos correspondientes, incluyendo su conformidad con la Constitución y las indicaciones contenidas en la jurisprudencia, así como su compatibilidad y

correspondencia con la legislación vigente (Ehrman Fiori, Roberto: 2018, 635).

Se ha planteado en otra parte que “implementar juicios de distribución en la confección del dictamen legislativo generaría por sí mismo, tres efectos positivos: i. Ampliaría los límites y constricciones de la transparencia y rendición de cuentas; ii. Empoderamiento tácito de las comisiones y descentralización de las decisiones legislativas (menos jerarquización y más deliberación) y iii. Necesidad de un servicio civil de carrera sólido, imparcial, transparente, técnico e institucional” (Rivas Prats, Fermín Edgardo: 2018, 78).

La literatura en materia de presentación de iniciativas (Aranzueta Montiel, Edgar Antonio: 2018) da cuenta de que, actualmente, los únicos filtros ex-ante para la presentación de iniciativas, son de dos tipos: de compatibilidad política, es decir de congruencia de las propuestas de los legisladores respecto de la plataforma de los partidos políticos que los llevaron a las urnas[5], o bien de carácter meramente formal y reglamentario (filtros de formulación y presentación), dentro de los que destacan, el “encabezado o título de la propuesta, planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver, argumentos que la sustentan, fundamento legal, denominación del proyecto de ley o decreto, ordenamientos a modificar, texto normativo propuesto, artículos transitorios, lugar, fecha, y nombre y rúbrica del iniciador” (2018, 472).

Ante esto, hace sentido considerar replantear las reglas del juego, adicionando las metodologías de evaluación de impacto legislativo como un nuevo filtro ex ante para la formulación de iniciativas. Con esta medida, se incentivaría la profesionalización de los cuerpos de asesores de los Grupos Parlamentarios y de las Comisiones Ordinarias de dictamen, se fortalecería la solidez de las reformas legislativas y, en esa medida, se evitaría el desplome de las propuestas de ley en casos de acciones promovidas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

El tercer rubro, en el modelo de funcionamiento de tipo ideal del Congreso en México para filtrar riesgos de corrupción, se refiere a la investigación legislativa vinculada con la agenda de decisiones de cada periodo ordinario (agenda legislativa), para evitar que los

[5]. Nuevamente este criterio introduce un rompimiento o quiebre del legislador respecto de su distrito. En este sentido la legislación en México no se hace tomando en cuenta las necesidades de los distritos, ni de las problemáticas de la gente de carne y hueso que los habita, sino que dichos filtros nuevamente vuelven a empoderar el rol y predominio de los partidos políticos representados en el Congreso que definen los temas prioritarios en función de su plataforma de campaña.

centros e institutos de investigación parlamentaria vayan en paralelo de la actividad legislativa y pierdan incidencia y utilidad práctica para la toma de decisiones.

En algunos congresos locales del país se han suprimido las comisiones ordinarias de dictamen y es el personal de los centros e institutos de investigación legislativa quien prepara los proyectos de dictamen que se presentan en el pleno. Esta situación institucional coincide con el hecho de que, con frecuencia, las comisiones no cuentan (porque no lo requieren) con el personal técnico necesario para la generación de dictámenes y los parlamentarios confían en el cuerpo de asesores de sus grupos parlamentarios en lo particular. Ello indica una carencia en materia de profesionalización, de funcionamiento eficaz del servicio civil de carrera y de institucionalización de esos Congresos.

El otro modelo institucional es que los centros e institutos de investigación legislativa existen en paralelo a las comisiones de dictamen y éstas últimas cuentan con secretarios técnicos y con el personal responsable y suficiente para la integración de dictámenes, ello indica (aunque no es garantía) un mejor desempeño de los sistemas de servicio civil de carrera.

Otra tipología interesante es que, en algunos casos, los centros e institutos de investigación legislativa centran su labor de investigación en los temas de la agenda legislativa. En contraste, existen centros e institutos que no tienen vinculación formal ni material con la agenda legislativa de su Congreso. En este segmento de comparación el modelo óptimo de funcionamiento es que los centros e institutos dependan funcionalmente de la agenda legislativa y generen insumos técnicos, objetivos, transparentes y de fácil acceso a la ciudadanía. Empero, este funcionamiento ideal tiene una precondición: que el propio congreso publique la agenda legislativa del periodo al inicio de cada uno de los periodos ordinarios. En este sentido son muy pocos los congresos que trabajan con una agenda legislativa concertada, pública y de fácil acceso a la ciudadanía.

Alinear la investigación parlamentaria a la agenda legislativa es de suma prioridad pues es un modo de potenciar esfuerzos y fundamentar de mejor manera la toma de decisiones al interior del Poder Legislativo.

El cuarto rubro de nuestro recitativo para filtrar riesgos de corrupción se refiere a la participación de la ciudadanía en el proceso legislativo ordinario a través de la figura de la “audiencia legislativa” que permita revitalizar la institución informal

contemporánea que hoy se ha dado en llamar “parlamento abierto” y le dote de dientes para ofrecer y consolidar una incidencia concreta de la participación ciudadana en la confección de los dictámenes y, en esa medida, de las decisiones legislativas.

La literatura reconoce una suerte de <<deber ser de la representación>>, en tanto y cuanto se dice que “el Congreso mexicano debe adaptarse a los nuevos tiempos en que la ciudadanía ya no es una simple espectadora de la política, sino que debe ser la protagonista de las decisiones. Los congresos democráticos modernos no solo deben ser profesionales, especializados, plurales, representativos, responsables, sino que deben ser foros abiertos plenamente a la colaboración ciudadana en la manufactura de sus decisiones y en el desempeño de sus funciones” (Puente M. K.: 2021, 237), empero, por otra parte, admite que:

> “…el modelo de parlamento abierto en México es más un proyecto que una realidad. Si bien hay algunas experiencias positivas y prácticas de apertura institucional en los parlamentos, los avances hacia su consolidación han sido discretos y no han logrado institucionalizarse. El caso mexicano es un ejemplo respecto a su marco normativo en materia de transparencia, pero no ha logrado avanzar lo suficiente para integrar con normalidad a la sociedad civil en las actividades ordinarias del Congreso” (2021; 234).

En una investigación reciente sobre el Congreso mexicano (Rivas Prats, Fermín Edgardo: 2020) se establece que, por una falta de regulación específica, las audiencias legislativas en México no cuentan con plena eficacia ni garantizan el resultado esperado de incidencia de la ciudadanía en el proceso legislativo ordinario. De acuerdo con esta aproximación:

> “…en la Cámara de Diputados no existe el vínculo procesal entre el resultado de la audiencia y la integración del dictamen. Esto parece inducir la reflexión de que, a falta de vínculo procesal de la audiencia con el dictamen, las opiniones de los expertos quedan suspendidas en una suerte de “limbo procesal” y fuera de los argumentos a considerar para la integración del dictamen. Y puede que estemos ante una conclusión correcta en el marco de la normatividad de la Cámara de Diputados, pero, en el contraste con el Senado, en donde sí existe la disposición reglamentaria que define el vínculo procesal de las audiencias con el dictamen, el

> hallazgo es que el resultado es el mismo “limbo procesal” pues mientras el sentido de las audiencias apunta a un lado concreto, las posiciones mayoritarias al interior de las comisiones dictaminadoras apuntan hacia el lado contrario. Al final del día todo parece indicar que la audiencia queda “filtrada” en ambos casos y en ambos tratamientos: con o sin vínculo procesal no hay incidencia en la decisión legislativa final. Esto indica que las audiencias pueden ser asumidas, sí, como un mecanismo de acceso al proceso legislativo ordinario, pero ante los resultados concretos también se puede afirmar que se trata de un acceso sin incidencia en la toma de decisiones legislativas” (2020, 40).

Para resolver este resultado la literatura ha resuelto que es necesario contar con un Reglamento de Audiencias ciudadanas que incluya una previsión exhaustiva de esta figura en al menos los siguientes rubros:

> “Antes de la audiencia: facultades exclusivas del Comité para convocar a audiencias, justificación de la audiencia y determinación de testigos, autorización de la audiencia, valoración de audiencias cerradas, planeación de la audiencia, casos en que el Congreso está obligado a realizar una audiencia. Durante la audiencia: alturado debate, la audiencia: espacio abierto, la figura del relator. Después de la audiencia: resumen-memoria de la audiencia, aportes de la audiencia al dictamen, difusión en página electrónica y el registro de audiencias” (2020, 34)

Como cierre de este apartado quedémonos con la reflexión según la cual:

> El diseño institucional de las audiencias en el Congreso mexicano no posibilita una participación “a petición de parte” de la ciudadanía interesada en los procesos de toma de decisiones de las comisiones, pero las que se llegan a dar son sancionadas por las comisiones y con frecuencia, gozan del beneficio de la transparencia y la publicidad en su realización. Ello muestra que el diseño institucional en la materia no es poroso ni permite permeabilidad para con la ciudadanía. En una palabra, en el Congreso mexicano las audiencias no están vinculadas al proceso legislativo. El desafío, incluso, es mayor pues con frecuencia es difícil conocer información simple de las sesiones programadas por parte de las comisiones, tal como el orden del día, los proyectos a discutir, así como el sitio y hora en que será la reunión (Rivas Prats, Fermín Edgardo: 2018, 81).

Existe por otra parte otro mecanismo innovador para generar incidencia ciudadana en la construcción colaborativa (co-creación) de los dictámenes. Algunos parlamentos en el mundo, como es el caso de Finlandia, han llamado a este mecanismo *crowdsourcing* retomando el término *outsourcing* que es un trabajo que viene "de afuera" de la organización, pero anteponen el término *crowd* que es un término que designa a una multitud, muchedumbre, grupo, gentío y abundancia de personas. Así, *crowdsourcing* es literalmente una convocatoria abierta, realizada por Internet y dirigida a una muchedumbre de expertos y no expertos (ciudadanía abierta) para opinar y generar propuestas sobre los asuntos en discusión al interior del Parlamento que son vinculantes a la integración del dictamen y, por ende, a la toma de decisiones. El resultado es un auténtico ejercicio de co-creación, desde un canal virtual y sujeto a las más altas exigencias de transparencia y rendición de cuentas. De acuerdo con la literatura que explica esta figura:

> En las aplicaciones de *crowdsourcing* se invita a la gente a participar en una tarea en línea mediante la presentación de información, conocimiento o talento. *Crowdsourcing* se ha convertido en una herramienta popular para involucrar a la gente en procesos que van desde la planificación urbana (Brabham, 2010) hasta el diseño de nuevos productos y la resolución de complejos problemas científicos (Aitamurto, Leiponen & Tee, 2011.) Las tareas *crowdsourced* suelen estar abiertas para que cualquiera pueda participar en línea. "Cualquiera" es, sin embargo, siempre una población limitada: no todo el mundo tiene acceso a Internet, y no todo el mundo sabe sobre la posibilidad de participar (Aitamurto, Tanja: 2012, 42).

El quinto rubro de nuestro recitativo para filtrar riesgos de corrupción se refiere a la información de calidad y accesible por la vía del Internet (es decir, por una vía abierta accesible a todos) acerca del rendimiento legislativo, diseñada con un criterio de exhaustividad del proceso legislativo (información perfecta e información completa) y de usabilidad (es decir, que resulte fácil de consultar para el ciudadano y que no se requiera ser experto en proceso legislativo para "encontrar" la información requerida y que hoy se encuentra, en su mayoría sí, pero de manera dispersa y no sistematizada) respecto del usuario. Se trata de crear una "casa de cristal", pero no en las paredes de los recintos congresionales, sino en el funcionamiento del poder legislativo, un diseño que permita a la ciudadanía monitorear a su(s) congreso(s) de manera eficaz e instrumente un nuevo sistema de rendición de cuentas anclado en su(s) funcionamiento(s) interno(s). En este sentido la literatura es clara en señalar que "si el principal no tiene la capacidad de

monitorear el comportamiento de su agente, el agente tiene pocos incentivos para responder a la estructura de vinculación con el principal. En el marco del Congreso, el seguimiento de esta capacidad se incrementa, por ejemplo, al exigir comisiones que generen información a través de informes de las comisiones" (Maltzman, Forrest: 2000, 39).

A pesar de que la literatura es clara en determinar que "la transparencia y el acceso a la información pública activan la participación ciudadana y que, a su vez, esta participación arroja legitimidad a los procesos normativos" (Luna Pla, Isa: 2018, 3), en el plano de la realidad, una revisión suscita (o minuciosa, si se prefiere) de los portales de internet de las cámaras de los congresos del país hacen notar que los sistemas de búsqueda (aún) no están hechos para la ciudadanía no experta.

Más bien, lo que se ha asumido como fuentes de información del Congreso (gaceta parlamentaria/diario de los debates/versiones estenográficas) en realidad son medios de integración y despacho procesal de las propuestas de los legisladores que se integran con un criterio técnico y no de divulgación. Lo que hace falta es sistematizar en un solo portal la información de todos los congresos del país.

En 1934, año del cual data el Reglamento para el Gobierno Interior de los Estados Unidos Mexicanos, no fue relevante (ni se tenían los adelantos tecnológicos suficientes) para pisar las pisadas de la ciudadanía y ponerse en su lugar para poder buscar (y sobre todo encontrar) información sobre la actividad legislativa. Empero, en la actualidad, uno de los grandes déficits reales y cada vez más visibles del Congreso mexicano es generar su propio sistema de monitoreo en favor de la ciudadanía. En este sentido:

> "…el Poder Legislativo mexicano no ha previsto al día de hoy una fuente de información lo suficientemente consistente y amigable que enlace a todos los congresos (locales y federal) en un solo portal electrónico y permita al ciudadano encontrar información de calidad: completa, sistematizada y amigable de TODA la labor legislativa del país; en lugar de ello, el usuario solo posee información parcializada, imprecisa, incompleta y encriptada en fuentes que no son de difusión sino de integración de la actividad legislativa, tales como el Diario de Debates y la Gaceta Parlamentaria. Ello obliga al usuario interesado en información legislativa, por una parte, a ser experto en proceso legislativo y, por otra, a constituirse en artesano de su propia búsqueda para poder hacer un seguimiento de los asuntos abordados" (Rivas Prats, Fermín Edgardo: 2012-B, 117).

Para resolver este desafío, de 2007 a 2011 el Senado de la República, desde el Instituto Belisario Domínguez, generó un proyecto denominado “Sistema Mexicano de Información Legislativa” (SIMIL), que buscó parametrizar la información no reservada de *todos* los congresos locales del país y del Congreso Federal en un solo portal electrónico y de esta forma generar:

> “ (…) parámetros de información asequibles, amigables, parametrizados, confiables y estables; asimismo, (…) propiciar el nacimiento de una globalidad parlamentaria, en función de la cual se podría generar un vínculo perfecto y sistemático entre las Cámaras del Congreso General y entre éstas y los Congresos estatales, con canales de enlace bidireccionales y con el impacto [en la calidad de la producción normativa] que ello suscite y, finalmente, (…) potenciar la propia actividad legislativa con el acceso a información y testigos de información, tales como las imágenes de dictámenes, [videos de la participación en tribuna de las y los legisladores] y demás documentos con firmas autógrafas, que permitirían al legislador [y al público en general] tener un estado del arte legislativo parametrizado y completo con un reporte numérico de qué iniciativas fueron aprobadas, cuáles no y por qué razones. Ello en abono a acrecer la calidad de la producción normativa” (2012-B, 134).

Para realizar el prototipo del sistema, el Instituto Belisario Domínguez suscribió una treintena de convenios de colaboración con los congresos de los estados del país y, para darle operatividad, se convocó a un consejo consultivo de notables en manejo de información legislativa. Finalmente, el prototipo se presentó en el seno de un encuentro de la Asociación Mexicana de Institutos y Organismos de Estudios e Investigaciones Legislativos y ello generó un impacto subnacional en algunos artículos en prensa de algunos de los estados de la República.

El proyecto SIMIL fue documentado en todos los canales con los que contaba el Instituto Belisario Domínguez en ese momento (Rivas Prats, Fermín Edgardo y Hernández Muñoz, Hilda: 2011; Mora-Donatto, Cecilia: 2009; Rivas Prats, Fermín Edgardo: 2009-A; Rivas Prats, Fermín Edgardo: 2009-B; Rivas Prats, Fermín Edgardo: 2009-C; Rodríguez Carvajal, Francisco Javier; Vázquez Repizo, Jaime y Rivas Prats, Fermín E.: 2009; Hernández Muñoz, Hilda, *et al,*: 2009), empero, problemas vinculados, por una parte, a la falta de continuidad y a la eficacia del servicio profesional de carrera del Senado y, por otra parte, a la falta de interés político de las legislaturas subsecuentes, hicieron colapsar el proyecto hasta reducirlo a su actual “silencio institucional”.

Una de las fortalezas que acreditan la vigencia del proyecto SIMIL (a doce años de distancia de la presentación pública de su primer prototipo digital) es que al ser un mecanismo de monitoreo y evaluación del proceso legislativo, tematizado, de fácil acceso a la ciudadanía y puesto a disposición desde el Internet, el planteamiento ofrece con esta herramienta la posibilidad de que, tanto el tomador de decisión como la ciudadanía en su conjunto, puedan consultar y tener acceso a un tipo de información calificada y calidad ordenada por tema de la actividad legislativa de todos los congresos del país, así como un conjunto adicional de información, asociada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y a cada uno de los órganos constitucionalmente autónomos como el Instituto Nacional Electoral (INE), el Banco de México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, entre otros.

Otra fortaleza del proyecto es que ofrecía información numérica (cuantitativa y cualitativa) y de seguimiento procesal exacto (información completa y perfecta) de la actividad legislativa de todo el país y de esta manera inauguró la idea de "globalidad parlamentaria" en nuestro país. No existe posibilidad de articular, sistematizar, operacionalizar y concretar un proyecto de rendición de cuentas eficaz, al margen de la información sobre el desempeño de la actividad legislativa. En este sentido, la información legislativa en México debe ser repensada, replanteada y rediseñada en aras de generar un mecanismo de control del Poder Legislativo mexicano, para acreditar así los supuestos de un PA eficaz e inhibir, por otra parte, los espacios opacos de decisión que hacen proclive a la institución legisferante, en su organización y funcionamiento vigente, a acuñar y potenciar espacios (y decisiones) permeables ante actos de corrupción.

Conclusiones

Resulta deseable implementar el Parlamento Abierto, verdaderamente, por sus dimensiones y componentes, pues contiene un tipo de funcionamiento futuro del congreso, entre otras cosas porque representa una puerta a un nuevo modelo de representación política en el que la ciudadanía se pone al centro del funcionamiento congresional. Empero, para que la larga herencia autoritaria de América Latina en general y de México en particular vea achatada sus estructuras verticales, es necesario fortalecer el discurso del PA con cambios a las reglas del juego que transformen, realmente, el funcionamiento del Congreso, a efecto de resolver con alternativas encarnadas en la organización y funcionamiento del Congreso los graves problemas del Congreso como son los riesgos de corrupción o la desconfianza ciudadana.

La desconfianza ciudadana y los actos de corrupción son dos caras de la misma moneda, se alimentan del mismo ecosistema: concentración, opacidad y discrecionalidad. Ante esto, los principios del PA parecen indicar un hacia dónde dirigir la discusión; acompañados y soportados en el modelo que presentamos aquí, los principios del PA adquieren institucionalidad, funcionalidad y eficacia.

El área de oportunidad crucial e irre

ductible del modelo básico del PA–no cuenta con el soporte de reglas y cambios institucionales necesarios para hacer realidad sus postulados. Sin la correspondiente institucionalidad, el discurso del PA pierde aplicación práctica. Finalmente, ello evidencia y corrobora el hecho de que, a la hora de fundar grandes cambios y transformaciones, las instituciones importan.

Fuentes consultadas:

Aitamurto, Tanja, (2012): Crowdsourcing for Democracy: A New Era in Policy-Making Publication of the Committee for the Future. Committee for the Future in the Parliament of Finland. Disponible en: http://thefinnishexperiment.com/wp-content/uploads/2015/02/Crowdsourcing_for_DemocracyF_www.pdf

Aranzueta Montiel, Edgar Antonio (2018): “Los proyectos de iniciativas de ley o decreto, el instrumento legislativo más importante. Filtros ex ante de su presentación”, en: Camacho, César, David Cienfuegos Salgado, Armando Hernández Cruz, Fermín Edgardo Rivas Prats y Emilio Suárez Licona (Coords.) Rendimiento Institucional del Congreso en México. Tirant Lo Blanch.

Borde Político (BP), (2023): ¿Qué es el Parlamento Abierto? Borde Político.

Ehrman Fiori, Roberto, (2018): "La evaluación de impacto legislativo: una perspectiva parlamentaria", en Camacho César, et all (Coords.), Rendimiento institucional del Congreso en México. Tirant Lo Blanch.

Luna Pla, Isa, (2018): Lo que explican las mediciones de transparencia parlamentaria y lo que dejan de explicar, en Luna Pla, Isa, (et all, Coords). Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto. UNAM-IIJ.

Maltzman, Forrest, (2000): Competing Principals. Committees, Parties, and the Organization of Congress. The University of Michigan Press

Pastor García Villarreal, Jacobo, (2015): La Importancia de la Labor Legislativa en la Mejora Regulatoria: La experiencia internacional. OECD.

Pitkin, Hanna Fenichel: (1985). El concepto de representación, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

Puente Martínez, Khemvirg, (2021): “El Congreso mexicano desde la perspectiva del modelo de parlamento abierto. Experiencias, resistencias y retos”, en Puente Martínez, Khemvirg, (Coord.), El Congreso Mexicano y el Parlamento Abierto. Transparencia, participación ciudadana, innovación, integridad y responsabilidad parlamentarias. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

Ramírez Espinosa, Laura Jacqueline, (et- all.), (2023): Carpeta Informativa: Parlamento abierto. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

Rivas Prats, Fermín Edgardo, (2020): Acceso de la Ciudadanía al Congreso. Tesis Doctoral en Ciencia Política. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

_____, (2018): “Riesgos de la representación política: hacia una nueva institucionalidad sistémica del Poder Legislativo en México” en: Camacho, César, David Cienfuegos Salgado, Armando Hernández Cruz, Fermín Edgardo Rivas Prats y Emilio Suárez Licona (Coords.) Rendimiento Institucional del Congreso en México. Tirant Lo Blanch.

_____, (2012-A): “Calidad democrática y neocabildeo en México: ¿Necesidad de un rediseño institucional?” en Pérez Noriega, Fernando y Ramírez León, Lucero (Comps.) Cabildeo y Conflicto de Intereses. Senado de la República, LXI Legislatura, Comisión de Biblioteca y Asuntos Editoriales, Instituto Belisario Domínguez.

_____, (2012-B). “Parlamento futuro en México: ¿e-parlamento y el rediseño de la representación parlamentaria desde la participación ciudadana?”, en Mascott Sánchez, María de los Ángeles y Gustavo Meixueiro Nájera (Coords.) Premio Nacional de Investigación Social y de Opinión Pública 2011, CESOP, Cámara de Diputados.

_____y Hernández Muñoz, Hilda: (2011) Relevancia de Tlaxcala en el Sistema Mexicano de Información Legislativa (SIMIL) México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 9pp. Visible en: http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/docs/varios/estudio_simil.pdf

_____, *et al*. (2010): Estudio sobre el Proceso Legislativo Federal en México. México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, visible en: http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/docs/varios/est_proc_leg.pdf

_____, (2009-A): "Sobre la estructura y contenido del Sistema Mexicano de Información Legislativa SIMIL", en Pluralidad y Consenso, revista del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República "Belisario Domínguez". Año 2, Núm. 8. Agosto de 2009. pp. 32-40

_____, (2009-B): "Sistema Mexicano de Información Legislativa en código de interdependencia estratégica", en Pluralidad y Consenso, revista del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República "Belisario Domínguez". Año 1, Núm. 7. Junio de 2009. pp. 20-26

_____, (2009-C) Estudio: La semiótica del sistema legislativo desde la codificación interna del Sistema mexicano de Información Legislativa (SIMIL) y sus consecuencias sistémicas hacia el entorno. México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 77pp. Visible en: http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/docs/varios/estudio_simil.pdf

Rodríguez Carvajal, Francisco Javier; Vázquez Repizo, Jaime y Rivas Prats, Fermín E. (2009) "Sobre la estructura y contenidos del Sistema Mexicano de Información Legislativa (SIMIL)" en Pluralidad y Consenso, Revista del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República "Belisario Domínguez". Año 2, Núm. 8. Agosto de 2009. pp. 32-40

Ruiz Alfonso, Yully Nallely (2021): El Parlamento Abierto. Instituto de Investigaciones Parlamentarias de Congreso de Sinaloa.

Zavala Gómez del Campo, Margarita Ester, (2021): Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Audiencias Ciudadanas y metodología de Impacto. Sistema de Información Legislativa (SIL). Visible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2021/12/asun_4291999_20211215_1639526010.pdf