

CRV-X-16-17

SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

DIRECCIÓN

CONGRESO REDIPAL VIRTUAL X
Red de Investigadores Parlamentarios en Línea
Marzo-septiembre 2017

Ponencia presentada por
Alfredo Sainez Araiza

**“LA TRANSPARENCIA DEL PODER LEGISLATIVO
DEL ESTADO DE GUANAJUATO”**

Mayo 2017

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.

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,
México, DF. Teléfonos: 018001226272; (+52 ó 01) 55 50360000, Ext. 67032, 67034
e-mail: redipal@congreso.gob.mx

LA TRANSPARENCIA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO

Alfredo Sainez Araiza ¹

RESUMEN

La nueva realidad social que se manifiesta con las innovaciones tecno científicas, el fenómeno de la globalización y la imperiosa necesidad transparentar el quehacer legislativo –de acuerdo con las reformas constitucionales y legales que se han aprobado recientemente–, nos invita a reflexionar, estar a la “altura de miras” y vanguardia de los nuevos tiempos, actualizar tanto la práctica parlamentaria como la indispensable funcionalidad de los órganos de este Poder Legislativo, con la pretensión de que el marco normativo que regula el desempeño del Poder Legislativo, sea acorde con los requerimientos que debe de cumplir. Por ello, resulta imprescindible analizar la Nueva Ley Orgánica del Poder Legislativo, que regula nuevas figuras y materias, entre las que destacan: un *Congreso Abierto*, que sea transparente en sus labores, que rinda cuentas y esté atento a las demandas y anhelos de la sociedad, que garantice el derecho fundamental de los guanajuatenses a estar informado sobre el quehacer legislativo y actividades que realice el Congreso, a través de su publicación en la *Gaceta Parlamentaria* y un *Sistema Electrónico*, que haga eficiente el quehacer legislativo. Pero también, nos motiva a analizar las asignaturas pendientes para vislumbrar los retos de la Institucionalización y fortalecimiento del Poder Legislativo.

¹ Miembro de la Redipal. Politólogo egresado de la UNAM. Catedrático de la Universidad de Guanajuato. Coordinador de Investigación y Desarrollo Legislativo del INILEG del Congreso del Estado de Guanajuato, México. Correo electrónico: alfredosainez@hotmail.com

La transparencia del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato

Un gobierno abierto hace referencia a una apertura de datos, participación ciudadana y el uso de la tecnología con la finalidad de mejorar la relación entre el gobierno y el ciudadano, enalteciendo siempre los valores de la democracia.

Las innovaciones tecnocientíficas en las últimas tres décadas han impactado en las relaciones de convivencia y comunicación social; así lo confirma la red de redes, *internet*, que ha propiciado la transición del lenguaje oral y escritural al lenguaje digital, la proliferación de redes sociales, comunidades virtuales, sociedades de la información y de conocimiento.

En este tenor, surge lo que se ha denominado *gobierno electrónico*, el cual desde el punto de vista tecnológico se define como la “capacidad que ofrecen las tecnologías de la información y de la comunicación para desarrollar y ofrecer información y servicios públicos a través de medios telemáticos, habitualmente Internet”¹; y, desde el punto de vista del gobierno, es el “medio para modernizar la gestión pública a través de las tecnologías de la información y de la comunicación, en busca de mejores prácticas, mayor control y transparencia y más agilidad”.²

La transparencia³ está asociado con otros dos conceptos: la rendición de cuentas y el derecho de acceso a la información.

La rendición de cuentas es una traducción inexacta de *accountability*. Desde la perspectiva anglosajona significa: ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; ser responsable ante alguien de algo. Al respecto, Juan Manuel Ramírez Saiz, nos refiere y explica que la definición de rendición de cuentas en el terreno político “nace con la democracia representativa”⁴, la cual se basa en la delegación de autoridad de los mandantes (la soberanía popular, los ciudadanos o electores) a los mandatarios (autoridades y representantes políticos).

¹ Valenti, Pablo; Anta, Rafael; y, Bendersky, Matías. *Manual.gob, Estrategias del gobierno electrónico: la definición de un modelo de análisis y estudio de casos /*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C., Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible, 2004, p.5

² Idem.

³ Guerrero Gutiérrez, Eduardo, *Para Entender La Transparencia, Nostra Ediciones*, México, 2008, p. 12. De acuerdo con este autor, la transparencia *es un atributo o cualidad que nos permite tener más información clara y precisa sobre algo o alguien, lo que aumenta nuestras capacidades de comprensión, vigilancia y comunicación.*

⁴ Ramírez Sáiz, Juan Manuel, *El Acceso a la Información Pública Gubernamental*, ITESO-UIA, México, 2008, pp. 17 y 18

Con base en la delegación de autoridad, la rendición de cuentas exige hacer explícita y efectiva la obligación permanente de los mandatarios de dar a conocer a sus mandantes los actos que llevan a cabo; es decir, que el pueblo cuente con la información acerca del funcionamiento del gobierno.

Desde la perspectiva jurídica, el derecho a la información pública gubernamental es *el conjunto de normas legales que regulan el acceso ciudadano a los contenidos informativos de interés público, en particular, los que generan los órganos del estado.*⁵

En síntesis, el acceso a la información pública gubernamental es uno de los parámetros que permite medir el nivel de rendición de cuentas y transparencia de la actuación de un gobierno.

Ahora bien, la democracia participativa depende, en gran medida, de que los ciudadanos tengan garantizado el acceso de la información, elemento esencial, para comprender y analizar la realidad de toda comunidad política. La plena libertad de acceso a la información, y, por lo tanto, la infinita posibilidad de transformarla en conocimiento, definen el modo de ser del ciudadano. Las limitaciones del acceso a la información se convierten inmediatamente en limitaciones de la ciudadanía⁶.

El acceso a la información como prerrogativa ciudadana ha sido plasmado y reconocida en las declaraciones, convenciones y pactos internacionales siguientes:

1. La *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, signada el 26 de agosto de 1789, establecía que “la sociedad tiene derecho a pedir cuentas a todo agente público por su administración” (Artículo 16)⁷;
2. La *Declaración Universal de Derechos Humanos* del 10 de diciembre de 1948, señala que todo individuo tiene derecho a “(...) investigar y recibir informaciones y opiniones” (Artículo 19);
3. La *Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y de la Libertades Fundamentales* de 1950, consagran en forma por demás clara y precisa el derecho a recibir informaciones o ideas, “(...) sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras” (Artículo 10, inciso 1º);

⁵ *Ibíd.*, p.24

⁶ Rodotá Stefano, *Tecnopolítica. La democracia y las nuevas tecnologías de la comunicación*, Losada, Buenos Aires, 1999, p. 126

⁷ J Jellinek, Georg, *La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, Trad. Adolfo Posada, UNAM, México, 2000, p. 169

4. El *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* del 16 de diciembre de 1966, signa que “toda persona tiene el derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir, y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección” (Artículo 19, inciso 2º);

5. La *Convención Americana sobre Derechos Humanos* de 1969 (Pacto de San José) en su artículo 13, inciso 1º, consagran el derecho a la información: “(...) la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole sin consideración de fronteras (...)”⁸;

6. *La Declaración de Principios* de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, llevada a cabo en Ginebra, Suiza, del 10 al 12 de diciembre de 2003, establece “el deseo y compromiso comunes de construir una Sociedad de la Información centrada en la persona, integradora y orientada al desarrollo, en que todos puedan crear, consultar, utilizar y compartir la información y el conocimiento, para que las personas, las comunidades y los pueblos puedan emplear plenamente sus posibilidades en la promoción de su desarrollo sostenible y en la mejora de su calidad de vida” (numeral 1). De manera puntual, reconoce, que un elemento indispensable para construir una Sociedad de la Información integradora es mediante la capacidad universal de acceder y contribuir a la información, las ideas y el conocimiento; que para promover el intercambio y el fortalecimiento de los conocimientos mundiales en favor del desarrollo es imprescindible la eliminación de los obstáculos que impiden un acceso equitativo a la información para actividades económicas, sociales, políticas, sanitarias, culturales, educativas y científicas. Para ello, sostiene la necesidad de crear un nuevo diseño universal y la utilización de tecnologías auxiliares (numerales 24 y 25);

7. *La Declaración de Santo Domingo* “Gobernabilidad y Desarrollo en la Sociedad del Conocimiento”, celebrada el 6 de junio de 2006, exhorta a los órganos, organismos y entidades de la Organización de Estados Americanos (OEA) para que “continúen apoyando a los Estados Miembros en la incorporación de las TIC en sus planes nacionales de desarrollo, particularmente en los procesos de modernización

⁸ Carpizo, Jorge, “Los Tratados Internacionales, el Derecho a la Información y el Respeto a la Vida Privada”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Enero-abril de 2000, Núm. 97, pp. 43-47

de las instituciones públicas, favoreciendo los que contemplen la formación de funcionarios públicos, y que son necesarios para fortalecer la gobernabilidad y el ambiente democrático, promover la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la eficiencia en la gestión y la provisión de servicios en el sector público, con el fin de satisfacer las necesidades y aspiraciones de todas las personas” (numeral 1). Asimismo hace “énfasis en la modernización del Estado a través del diseño e implementación de estrategias de gobierno electrónico, incluyendo programas de capacitación de funcionarios públicos en este tema, con el fin de mejorar la provisión de servicios e información a la población en su conjunto, facilitando en especial el acceso de los grupos más necesitados, así como de incrementar la transparencia y la rendición de cuentas” (numeral 2); y,

8. La *Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria*, dada a conocer el 15 de septiembre de 2012, es un documento que reúne principios sobre transparencia, acceso a la información y *accountability* de los parlamentos, desarrollado por Organizaciones de la Sociedad Civil de todo el mundo que realizan monitoreo parlamentario. En suma, es un llamado a los parlamentos subnacionales, nacionales e internacionales por las organizaciones de la sociedad civil de monitoreo parlamentario (PMO's por sus siglas en inglés) para generar un mayor compromiso con la transparencia y la participación ciudadana en el trabajo legislativo.⁹

De acuerdo con el *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México 2015*¹⁰, construido por 12 organizaciones de la sociedad civil –que forman la Alianza para el Parlamento Abierto (APA)–señala qué tan cercanos y transparentes son los congresos del país y si rinden cuentas a los ciudadanos o no. Para ello, en México se agruparon diez principios de parlamento abierto con base en el contenido de la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria, que a continuación se destacan:

1. Derecho a la información;
2. Participación ciudadana y rendición de cuentas;
3. Información Parlamentaria;
4. Información presupuestal y administrativa;

⁹ Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria en: <http://visionlegislativa.com/declaracion-sobre-la-transparencia-parlamentaria/>

¹⁰ Diagnóstico de Parlamento Abierto en México 2015, en : http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/diagnostico-de-parlamento-abierto-en-mexico/

5. Información sobre legisladores y servidores públicos;
6. Información histórica;
7. Datos abiertos y no propietarios;
8. Accesibilidad y difusión;
9. Conflictos de interés; y,
10. Legislar a favor de gobierno abierto.

En este contexto, la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, tomando como base estos diez principios que caracterizan al parlamento abierto y con el firme propósito de atender las necesidades y anhelos de la sociedad guanajuatense; armonizó su legislación en materia de transparencia con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que en su artículo 72, establece que “Además de lo señalado en el artículo 70 de la presente Ley, los sujetos obligados de los Poderes Legislativos Federal, de las Entidades Federativas y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberán poner a disposición del público y actualizar la siguiente información:

- I. Agenda legislativa;*
- II. Gaceta Parlamentaria;*
- III. Orden del Día;*
- IV. El Diario de Debates;*
- V. Las versiones estenográficas;*
- VI. La asistencia de cada una de sus sesiones del Pleno y de las Comisiones y Comités;*
- VII. Las iniciativas de ley o decretos, puntos de acuerdo, la fecha en que se recibió, las Comisiones a las que se turnaron, y los dictámenes que, en su caso, recaigan sobre las mismas;*
- VIII. Las leyes, decretos y acuerdos aprobados por el órgano legislativo;*
- IX. Las convocatorias, actas, acuerdos, listas de asistencia y votación de las comisiones y comités y de las sesiones del Pleno, identificando el sentido del voto, en votación económica, y por cada legislador, en la votación nominal y el resultado de la votación por cédula, así como votos particulares y reservas de los dictámenes y acuerdos sometidos a consideración;*

- X. *Las resoluciones definitivas sobre juicios políticos y declaratorias de procedencia;*
- XI. *Las versiones públicas de la información entregada en las audiencias públicas, comparencias y en los procedimientos de designación, ratificación, elección, reelección o cualquier otro;*
- XII. *Las contrataciones de servicios personales señalando el nombre del prestador del servicio, objeto, monto y vigencia del contrato de los órganos de gobierno, Comisiones, Comités, Grupos Parlamentarios y centros de estudio u órganos de investigación;*
- XIII. *El informe semestral del ejercicio presupuestal del uso y destino de los recursos financieros de los órganos de gobierno, Comisiones, Comités, Grupos Parlamentarios y centros de estudio u órganos de investigación;*
- XIV. *Los resultados de los estudios o investigaciones de naturaleza económica, política y social que realicen los centros de estudio o investigación legislativa, y*
- XV. *El padrón de cabilderos, de acuerdo a la normatividad aplicable.”*

Ciñéndose a este mandato, esta Legislatura ha emprendido acciones en materia de transparencia y rendición de cuentas, desde el 25 de septiembre de 2015 a la fecha. Muestra de ello, es que se puede consultar en el portal del Congreso del Estado todas y cada una de las iniciativas de ley que están en estudio, opinar y realizar observaciones; escuchar y ver (audio-video) de las reuniones de las comisiones y consultar los dictámenes; ver la instalación y desarrollo de las sesiones del Pleno del Congreso, en tiempo real, con el propósito de analizar las etapas y procedimientos legislativos; así como, analizar las transcripciones literales del desarrollo de las sesiones del Congreso.

Además, se pueden observar los siguientes avances:

1. La incorporación del Congreso del Estado al sistema Infomex;
2. Descripción de manera detallada y sencilla de los pasos a seguir en el proceso de solicitud de acceso a la información (flujograma en formato descargable);
3. Apertura en el portal del Congreso del vínculo denominado “consulta las iniciativas” mediante el que cualquier persona puede no sólo conocer sino además

dar su opinión sobre las diversas iniciativas que han sido presentadas en la legislatura y mandar propuestas;

4. Difusión en el portal del Congreso para su consulta del paquete fiscal estado;

5. Rediseño de la página para hacer mucho más accesible la información relacionada a las comisiones del congreso y a los asuntos por ellas tratados; y,

6. Actualización y publicación en el portal del Congreso de:

- a) Los lineamientos que regulan la disposición y comprobación de la partida 4411 “ayudas sociales y culturales;
- b) Los lineamientos para la comprobación de la partida 3852 gastos de operación de diputados y diputadas;
- c) Lineamientos que regulan la disposición y comprobación de los fondos revolventes asignados a los integrantes de la Junta de Gobierno y Coordinación Política, así como el reintegro de las erogaciones realizadas por el Presidente del Congreso;
- d) Lineamientos para regular la disposición y comprobación de las partidas presupuestales asignadas a los grupos y representaciones parlamentarias;
- e) Difusión sobre los gastos realizados por las y los diputados con motivo de viajes y comisiones;
- f) Lineamientos para la entrega recepción de los servidores públicos del Poder Legislativo del estado de Guanajuato.
- g) Apertura de la ventana denominada “resultados legislativos” que muestra la síntesis periódica de los trabajos realizados por las y los legisladores;
- h) Incorporación del flujograma que detalla el proceso legislativo;
- i) Actualización de información sobre legisladores incluidas su currícula; ubicación de casas de gestión; redes sociales; números de contacto, etc.;
- j) Difusión de agendas parlamentarias;
- k) Actualización de votaciones en pleno y comisiones que permite saber a detalle el sentido del voto de las y los legisladores;
- l) Publicación del presupuesto aprobado y ejercido del congreso del estado, incluido el relacionado con los grupos y representaciones parlamentarias; y,
- m) Puesta en marcha de la publicación de declaraciones patrimoniales de las y los legisladores.

En la nueva Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, publicada el 27 de diciembre de 2016 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, se incorporan nuevas figuras, entre las que destacan: un *Parlamento Abierto* “orientado en los principios de transparencia de la información, rendición de cuentas, evaluación del desempeño legislativo, participación ciudadana y uso de tecnologías de la información.” (art.12); el *Cabildeo*, que constituye “la actividad de particulares que promueven intereses legítimos, propios o de terceras personas, ante los Órganos del Congreso del Estado, o ante los Diputados, con el propósito de impulsar iniciativas y propuestas para fortalecer la toma de decisiones” (art. 213); el *Sistema Electrónico*, a través del cual podrán realizarse las tres clases de votaciones (económicas, nominales y por cédula), que el Congreso del Estado autorice, atendiendo a la modalidad que determine la Presidencia, sea convencional o electrónica (art.189); y, la *Gaceta Parlamentaria*, la cual será publicada en la página de Internet del Congreso veinticuatro horas de anticipación a las sesiones de Pleno o de la Diputación Permanente y podrá publicarse los demás días hábiles por acuerdo de la Junta de Gobierno y Coordinación Política. La *Gaceta Parlamentaria*, órgano oficial del Congreso, es un medio informativo interno para publicar sus actividades, tales como: el Proyecto de Orden del Día de las sesiones del Pleno; las comunicaciones oficiales dirigidas al Congreso del Estado; las solicitudes de licencia de las personas diputadas; las comunicaciones de particulares dirigidas al Congreso del Estado; las iniciativas presentadas ante el Congreso del Estado; las proposiciones de acuerdo económico o los acuerdos sobre el régimen interior del Congreso del Estado que presentan sus órganos; los cambios aprobados en la integración de las comisiones legislativas y los comités; las proposiciones de acuerdo que presentan las personas diputadas; las actas, informes, resoluciones, acuerdos, declaraciones y pronunciamientos del Pleno, la Mesa Directiva, la Junta de Gobierno y Coordinación Política, las comisiones legislativas y los comités; los dictámenes de las comisiones legislativas y los votos particulares; los informes de las delegaciones que representen al Congreso del Estado que asistan a reuniones interparlamentarias o internacionales; el registro de asistencia e inasistencia de las personas diputadas a las sesiones del Pleno y en su caso su justificación; el registro de asistencia e inasistencia de las personas diputadas a las reuniones de comisiones legislativas y de comités y en su caso su justificación; el resultado y situación que guardan los indicadores que reflejen la gestión para un Congreso Abierto; y los demás documentos oficiales que dispongan la Mesa Directiva y la Junta de Gobierno y Coordinación Política (art. 292).

Cabe destacar, que estas nuevas figuras (Parlamento Abierto, Cabildeo, Sistema Electrónico y Gaceta Parlamentaria) constituyen una realidad y, consecuentemente, una práctica parlamentaria que se ha venido implementando en el devenir de esta Legislatura. Para muestra, bastan dos botones:

- a) el pasado 7 de junio, se tomó de protesta e instaló el Consejo Ciudadano de Parlamento Abierto del Congreso del Estado, integrado por destacados conocedores de las diversas ramas profesionales –de la Universidad de Guanajuato; de la Procuraduría de los Derechos Humanos; de Colegios de abogados; de Cámaras empresariales; y Asociaciones civiles– quienes apoyarán el trabajo legislativo y quehacer parlamentario de manera honorífica fundamentalmente para:
 - i. “Promover la participación organizada de la sociedad, en actividades legislativas;
 - ii. Establecer un sistema permanente que permita identificar la percepción de la ciudadanía, en relación a la legislación vigente;
 - iii. Integrar un sistema de seguimiento y evaluación de las leyes o decretos vigentes;
 - iv. Evaluar con objetividad el comportamiento, eficiencia y preparación de los integrantes del Congreso del Estado; y,
 - v. Propiciar la elaboración de propuestas ciudadanas de reformas a leyes a través de la iniciativa popular.” (art. 212)
- b) El pasado 22 de junio, la Sexagésima Tercera legislatura del Congreso del Estado, conjuntamente con los Titulares de los Tres Poderes del Estado, refrendó su compromiso en participar en el ejercicio de gobierno abierto en lo local, edición 2017, promovido y coordinado por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

Aunado a estas figuras, la nueva Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato contempla la evaluación legislativa, que tiene como propósito fundamental dar a conocer a la población el desempeño de cada Legislatura, contribuyendo en la detección de necesidades y áreas de oportunidad del Congreso, a fin de propiciar su transparencia y la mejora continua. Pero, fundamentalmente, evaluar la formulación, implementación y ejecución de las políticas públicas de cara a la sociedad guanajuatense.

Hacemos votos porque así sea.