



**CONGRESO REDIPAL VIRTUAL**  
**Red de Investigadores Parlamentarios en Línea**

PONENCIA PRESENTADA POR  
**Mtro. Luis Daniel Aguilar Calderón**

TÍTULO:

**Paradigma derivado de la pandemia del COVID 19: La Cámara de Diputados frente al desarrollo de un Parlamento democrático moderno y el advenimiento de las plataformas digitales.**

**Julio 2022**

# **Paradigma derivado de la pandemia del COVID 19: La Cámara de Diputados frente al desarrollo de un Parlamento democrático moderno y el advenimiento de las plataformas digitales.**

Luis Daniel Aguilar Calderón<sup>1</sup>

## **Resumen.**

Describe el paradigma del escenario legislativo que advierte cambios de comunicación entre ciudadanía y órganos legislativos impulsados por la crisis derivada del covid-19 y la generalización del uso del internet. Bajo este nuevo orden y una constante desconfianza ciudadana por la tarea legislativa, se plantea una transformación en la forma de interactuar con la sociedad. En tres secciones: Órganos Legislativos (Definiciones doctrinales); la Cámara de Diputados (Avances y pendientes) y Expansión de la era digital (Retos del contexto digital por el uso de las nuevas tecnologías), retoma la importancia del trabajo legislativo y la posibilidad de fortalecerse en la medida que mejoren aspectos que requieren renovación: interacción ciudadana e incorporación de innovaciones tecnológicas, explorando la virtualidad no solo como un recurso técnico, sino como la respuesta a una demanda para hacer más viable el desarrollo de esquemas híbridos en favor de una deliberación efectiva a efecto de enfrentar la evolución hacia una nueva realidad.

**Sumario:** I Resumen, II Órganos legislativos, III Presente de la Cámara de Diputados, IV Expansión de la era digital, V Propuestas, VI Conclusiones.

**Palabras clave.** *Democracia, Cámara de Diputados, participación ciudadana, interacción, digitalización, deliberación, internet, nuevas tecnologías, virtualidad.*

---

<sup>1</sup> Integrote de la REDIPAL. Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma Metropolitana, Máster en Democracia y Parlamento por la Universidad de Salamanca España y la Universidad Nacional Autónoma de México y Maestría en Derecho Parlamentario por la Universidad Autónoma del Estado de México. Coautor del libro: *¿Cómo ser un asesor legislativo?*, Cámara de Diputados, LXV Legislatura, Secretaría General, primera Edición. Septiembre 2021. Se ha desempeñado como asesor parlamentario con especialidad en proceso legislativo en diversas instancias en la Cámara de Diputados como son: Grupo Parlamentario del PRD, Comisión de Puntos Constitucionales, Junta de Coordinación Política, Dirección General de Asuntos Jurídicos y Secretaría General. Actualmente forma parte del Espacio Cultural San Lázaro, como un espacio que incentiva el acercamiento de la ciudadanía mediante el desarrollo de actividades históricas, culturales y filosóficas. En el mismo espacio, coordina la elaboración del libro: *La tendencia de Chilpancingo: 200 años de parlamentarismo en México.*

Cámara de Diputados: Investigador parlamentario A, adscrito al Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias. Miembro del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados a partir del 15 de septiembre de 2021.

[luis.aguilar@diputados.gob.mx](mailto:luis.aguilar@diputados.gob.mx)

## Órganos legislativos.

Desde la doctrina una legislatura se define como un ente creado constitucionalmente para dar consentimiento a una decisión política, como un actor proactivo capaz de substituir o formular políticas de manera independiente (Norton,1984:9). En coincidencia con Mezey (1991), queda establecido que el poder de una legislatura parte de sus capacidades y de los apoyos que acumulan (Zuñiga:2018), fundamentalmente de su pluralidad, de la forma en cómo se integra, de su capacidad de inclusión y apertura. Desde luego, la fortaleza de una legislatura radica en su legitimidad, definida como una de las funciones tradicionales del Parlamento, sustanciado –en el caso de un sistema parlamentario- fundamentalmente en otorgar al Ejecutivo la autoridad para actuar, autorizar o toman decisiones que afectan al sistema político (Norton, 1990,7).

Partiendo de otros enfoques (Packenham, 1970, 421-481; Norton, 1992, 1-10, 143-153; Olson, Mezey, 1991, 1-22) el parlamento centra en tres funciones su importancia: reclutamiento, legitimación e influencia en la toma de decisiones, mismas que permiten conocer aspectos que atienden tanto su rendimiento político como también conocer si cumplen una función de origen eminentemente parlamentario: la representación. Otro de los principales conceptos es la institucionalización legislativa, que consiste en un proceso de largo plazo por el que los parlamentos desarrollan capacidades organizacionales con las que cuentan con mejores oportunidades para influir en las decisiones públicas y por la cual se adquiere: autonomía política, capacidad técnica y estabilidad procedimental y para dar cuenta de este proceso, se consideran tres variables: fronteras institucionales, complejidad organizacional, y formalidad y universalidad de procedimientos (Puente:2016). Ahora bien, dentro de las funciones tradicionales se señala: aprobación de leyes, aprobación del presupuesto, control, supervisión, fiscalización, administración, jurisdicción y rendición de cuentas.

La tradición doctrinal mexicana, la describe como el espacio constituido al servicio de los grupos que ocupan el poder (Carbonell:1998,29) y elaboran las reglas del juego que los actores políticos construyen para su convivencia, si bien podrían no refleja fielmente determinada coyuntura histórica, representan la expresión normativa de los factores reales de poder (Valenzuela:1998, 339) y el carácter formalizado de la correlación de fuerzas entre diversos grupos políticos definiendo la expresión jurídico-formal de la distribución de poder político para la creación normativa y desde luego, la hegemonía de ciertos grupos sociales sobre otros (Carbonell:1998,28). Entiéndase entonces como un órgano fundamental que representa a la sociedad en toda su diversidad, siendo precisamente la representación de intereses, un elemento diferenciador en tanto que asumen la responsabilidad de conciliar expectativas de grupos y colectividades, ante lo cual es asiento del pluralismo político y legítimo representante de la Soberanía popular entendida como la base misma de la que se desprende la configuración del poder (Valadez: 1998, 148).

Dentro de las características de un parlamento democrático deben considerarse, ser representativo, transparente, eficaz, profesional, que rinde cuentas y sea accesible (Beetham: 2006). Transparente porque sus deliberaciones están abiertas al público, rinde cuentas y establece un equilibrio entre apertura y seguridad; eficaz porque no da prioridad solo a su productividad legislativa, sino en resolver oportunamente los problemas que atañen a la sociedad transformando su agenda en Ley, y posteriormente, en política pública. Así mismo, evalúa los efectos de las leyes aprobadas, la forma en que toma sus decisiones y el grado de autonomía de éstas. A propósito de su profesionalismo, destaca su autonomía técnica al contar con un equipo de apoyo parlamentario profesional que generan

información propia mediante los órganos de investigación y, respecto a la composición de sus comisiones, éstas son funcionales y no únicamente mecanismos de compensación de beneficios.

Respecto a la representación, es preciso abundar un poco más. Siendo la democracia un sistema llamado a resolver problemas del ejercicio del poder preservando la libertad, la representación, se cimienta en el consenso legitimado, condicionado, controlado y temporal, emana del pueblo, y en consecuencia a éste corresponde su titularidad y ejercicio, el pueblo es pues soberano (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 39, DOF 05/02/1917). Siendo la democracia representativa un conjunto de reglas para la formación de mayorías –igual peso de los votos-, sin distinciones económicas, sociales, religiosas en la constitución del electorado (Bobbio, 2003:401-408) podría desprenderse que su configuración es electoral. En contraste, se afirma que una democracia representativa con un carácter deliberativo y sustancial es una forma viable de atender las necesidades de las mayorías sin que eso represente exclusión sino inclusión de minorías, como un ejercicio para generar condiciones de equidad y surjan oportunidades de contar con verdaderas condiciones de representatividad (Ferrajoli:2011,9-157) fundadas en la cultura política y en la vida misma del ciudadano.

En efecto, el ejercicio democrático que sustenta nuestra representación suele quedar reducido a las elecciones y ello trae aparejados problemas que están lejos de resolverse en lo inmediato, pues es cada vez más evidente que la forma democrática en un sentido estrictamente procedimental resulta insuficiente en vista de que el principio de soberanía popular no logra materializarse adecuadamente en un ejercicio representativo exclusivamente formal. Bajo éstos conceptos, la existencia de un desencanto ciudadano traducido en crisis de representación y pérdida de credibilidad, hace necesario establecer procedimientos abiertos de actuación al igual que procedimientos y competencias en donde la sociedad no sea sólo una suma de voluntades sino la integración de voluntades comunes vinculadas al contexto cultural y al desarrollo de cada sociedad: una conciencia ética orientadora y legitimadora que se exprese jurídicamente (Häberle Peter, 2001:135) y encuentre en una norma suprema -la Constitución-, garantía de participación y deliberación y cuya representación se oriente en los efectos y en los alcances democráticos, respetuosos de minorías y mayorías.

Actualmente la Constitución expresa la naturaleza de un régimen democrático y representativo (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 40, DOF 05/02/1917) que se muestra en la pluralidad del Congreso, pero si la perspectiva es encaminarse por fortalecer derechos civiles y la ampliación de los derechos sustanciales, ¿qué es lo que está haciendo falta? ¿se está reflejando la sociedad de mejor manera en cada coyuntura histórica? Es por éstas interrogantes que surgen cuestionamientos sobre el tipo de representación en la que se finca la democracia mexicana, sobre el papel que juegan los ciudadanos en la toma de decisiones y el nivel de inclusión en el proceso de decisión legislativa sobre los cuáles se construyen los diseños institucionales actuales cuyo mérito es favorecer la funcionalidad y eficacia del Estado (Valencia, 2011, 62), desde estos puntos de vista, ¿la presión sobre nuestro esquema de representación se ha intensificado en los últimos años? ¿el incremento del uso del internet durante la crisis sanitaria tuvo efectos en la sociedad y éstos presionan la crisis de representatividad?

Los estudios legislativos revelan que la materia digital es un foco de investigación porque encaja en la cadena de representación que vincula a los ciudadanos con la política y se preguntan: ¿cómo está afectando internet la función representativa del Parlamento?

(Leston-Bandeira:2007,659). Ciertamente, en virtud de los cambios sociales globales recientes debe destacarse la digitalización, es decir, el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) como herramientas que refuerzan tanto las tareas tradicionales, como los mecanismos de participación directa. Es una realidad que el uso del internet se ha incorporado a nuestra cotidianeidad impactando la forma en cómo comunicamos y difundimos información, ello desde luego, ejerce presión adicional sobre la esfera representativa; tradicionalmente, entendida como reflejo de la voluntad popular y diversidad social, vistos los hechos recientes a nivel mundial la migración hacia esquemas digitales motivan a pensar que un concepto tradicional de representación sea percibido como insuficiente.

Desde luego, me refiero al empleo de las TIC como un mecanismo de participación directa, porque como ejemplo, el proceso legislativo como decisión política aún no transita hacia prácticas horizontales e incluyentes y en este caso, las nuevas tecnologías podrían abrir la posibilidad de que su participación se difunda de manera masiva, eficaz y organizada, de tal modo que contribuya a consolidar a los parlamentos como centro de la actividad política nacional y de participación pública en procesos decisorios, tanto presencial como virtualmente, en esto subyace la necesidad de promover mayores espacios de decisión a efecto de estimular e impulsar progresivamente mayores márgenes de inclusión y deliberación pública como un acuerdo para generar en cada momento histórico, garantía y protección de mejores mecanismos de interacción y desde luego, mejores prácticas que den como resultado espacios para la toma de decisiones. Así, la creación de parlamentos modernos y ahora, digitalizados, hacen patente la necesidad de generar canales de participación por los que intereses y derechos de un sociedad compleja y progresista tengan mayores posibilidades de ser tomados en cuenta, lo que podría reafirmar a los parlamentos como órganos multifuncionales con influencia desde luego, en el sistema político.

### **Presente de la Cámara de Diputados.**

Actualmente, pueden contemplarse algunas dificultades que inciden en el desarrollo de sus actividades e implican repercusiones internas y externas, a corto y largo plazo. Un primer tema es la connotación negativa de la actividad parlamentaria que parte de una idea un tanto estereotipada y generalizada pero usualmente aceptada de que el legislativo hace poco o casi nada. Al respecto, habría que reconocer que el escrutinio público parte en gran medida de algunos prejuicios y del desconocimiento de sus actividades, de una comunicación deficiente y desde luego, del poco acercamiento que los legisladores propician con sus electores, todo lo cual contribuye a la consabida crisis representativa lejos aún de solucionarse.

Un segundo tema se refiere a la doctrina de la división de poderes, a saber, a la eficacia de nuestro esquema de pesos y contrapesos, dado que ahora nos encontramos frente a escenarios con claros altibajos por la forma en cómo se toman las decisiones al interior de la Cámara, que conduce a cuestionar la influencia de factores externos en la resolución de las grandes decisiones y, bajo este supuesto, de verificar si nos encontramos ante un órgano de decisión, uno legitimador, un foro de discusión, de debate, o quizá, un órgano transformador, todo lo cual lleva a sostener que, en diversos aspectos, la Cámara continua transitando bajo un proceso histórico que pone de manifiesto debilidades y fortalezas las cuáles dificultan profundizar en su autonomía e institucionalización.

Bajo ésta tónica se encuentra el ejercicio del control parlamentario y su relación con los demás poderes, particularmente con el Ejecutivo. Como instrumento de la minoría o de

grupos de presión que tienen como finalidad vigilar o desgastar, el control se asume como la capacidad de poner en marcha controles jurídicos, políticos y sociales (Aragón:2002,120) y responde a la facultad de hacer efectivo el principio de la limitación del poder, en buena medida, es un instrumento para conocer si la Cámara se constituye como un órgano fuerte, como un contrapeso real y efectivo, que no sólo legitime sino cuestione sus acciones y propuestas. Al respecto, puede observarse poca influencia cuando se trata de analizar las propuestas del Ejecutivo, que en el mejor de los casos modifica sus propuestas, pero casi nunca o difícilmente se rechazan<sup>2</sup>.

En un tercer tema, en el transcurso de diversas legislaturas (particularmente desde la LVIII) las modificaciones al régimen político, jurídico y económico observaron un proceso transformador que modificó las reglas que mejoraron su funcionamiento interior y para crear mejores mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, razón por la que la Cámara se fue adaptando histórica y legislativamente. Por ejemplo, la creación de la Ley Orgánica marcó el inicio de otra época para el Congreso que le permitió operar con relativa autonomía respecto a los años inmediatamente posteriores a la Revolución Mexicana, su confección fue producto de una evolución política que pugnó por un avance en su estructura y funcionamiento. A ello se suma que en el año 2010 se aprobó su Reglamento interno, la evolución también contempló esquemas de modernización en materias administrativas, de transparencia, ética, género y rendición de cuentas.

En años más recientes, se rediseño el sitio web de la Cámara como un renovado canal de comunicación con la ciudadanía; se creó el portal Ciudadano bajo una renovada perspectiva de comunicación; se rediseño el Portal de Obligaciones de Transparencia; se modernizaron los servicios de información, bibliotecas, museo y archivo histórico; se incentivaron diversas audiencias públicas con la participación de integrantes de la sociedad civil, personas expertas y activistas para tratar temas relativos a procesos de dictaminación y se creó el Espacio Cultural San Lázaro como ventana de convocación abierta a la población con el objetivo de fortalecer la interacción entre ciudadanía y Cámara e instituir al Palacio Legislativo, como medio para que las personas conozcan de diversas maneras, tanto el trabajo legislativo como el social, académico y cultural desarrollado dentro de sus instalaciones. En políticas de Género, se creó la Unidad de Género para implementar esta perspectiva en el quehacer legislativo y se aprobó un acuerdo para promover la paridad para integrar las comisiones, comités, grupos de amistad y organismos internacionales. También, se implementaron procedimientos para prevenir y atender actos de violencia, acoso y hostigamiento sexual y laboral.

Dentro de los pendientes normativos se encuentra, la regulación de los casos de las sesiones de Poder Legislativo General cuando ambas cámaras sesionan simultáneamente y precisan de una regulación, éstas son: Sesiones del Congreso General de apertura de periodo de sesiones ordinarias del primer periodo ordinario; la Comisión Permanente (Sede, integración, funcionamiento, comisiones, nombramientos, orden del día, desahogo y procedimiento ante la falta del presidente de la República); las comisiones bicamerales; las sesiones de conferencia; la toma de protesta del presidente de la República; el nombramiento de presidente provisional, sustituto o interino, y la actuación del Poder

---

<sup>2</sup> Desde luego puede anticiparse la decisión del Pleno antes de decidir someterla a votación una iniciativa del Ejecutivo y no correr el riesgo de que se rechace. Dicha práctica, es natural y normal en los parlamentos. Un ejemplo de rechazo en el Pleno –el único-, ocurrió en la presente legislatura con el voto en contra de la Reforma Constitucional en materia de energía eléctrica, no obstante, si bien podría discutirse las razones del rechazo, es conocido el hecho de que el dictamen se discutió y votó aun conociendo que el resultado iba a ser negativo. (Comentario del autor, realizado el 20 de octubre de 2020)

Legislativo en ejercicio de facultades jurisdiccionales (juicio político o declaración de procedencia), legislación en materia de parlamento abierto y la regulación del cabildeo. Resolverlos a través de prácticas o acuerdos parlamentarios sientan precedentes peligrosos porque representan vacíos legales que en caso de presentarse situaciones no reguladas podrían ser el origen de crisis políticas.

Otro pendiente importante, es la persistente dinámica en la conformación de los órganos de dirección que no consolidan la paridad de género en su interior, esto es, no existe correlación entre la composición del Pleno y los órganos de gobierno respecto al número de mujeres y hombres. De hecho, en la Presidencia de la Mesa Directiva (órgano de conducción y representación institucional) la participación de las mujeres es menor, desde 1999, -periodo de promulgación de la actual Ley Orgánica-, de 38 presidencias, 27 han sido de hombres y 11 de mujeres (30%). Respecto a la Junta de Coordinación Política (órgano de decisión), la brecha es aún mayor, pues desde la creación de dicho órgano, de 28 presidencias solamente 4 mujeres<sup>3</sup> la han presidido (15%). Es un hecho, que la legislación y políticas en materia de género tienen que impulsarse desde los espacios en donde se toman las decisiones, por lo que puede considerarse este factor como una asignatura sin resolver dentro de la Cámara de Diputados.

El pendiente más importante, es desde luego, la crisis de representación que a partir del enfoque del presente trabajo se percibe como una tarea que se incrementa en prioridad. A decir verdad, una de las razones por la que la ciudadanía no se siente representada es por la creencia de que legisladoras y legisladores viven alejados de la ciudadanía. Estudios realizados establecen que el Poder Legislativo es el de menor popularidad y aceptación social con respecto de los demás Poderes del Estado. En todos ellos, un alto nivel de confianza alcanza apenas entre 10 y 15 por ciento de aceptación. Según los datos del Centro de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, únicamente 36 por ciento de la población del país posee un alto o, cuando menos, un mínimo nivel de confianza, poniendo de manifiesto, además, un mayor descontento hacia diputados que senadores.

Bajo esta perspectiva, la Cámara se presenta como incapaz de responder con eficacia a las demandas de la población, porque en lo fundamental existe la impresión de que no comprenden sus necesidades ni preocupaciones. Podría argumentarse que esto es el resultado entre otras cosas de la inercia del sistema político no competitivo y cerrado del pasado que derivó, por ejemplo, en la formulación de políticas públicas rígidas y deficientes debido a la centralización y opacidad del sistema obstaculizando el desarrollo (Scartascini: 2011, 228) y como consecuencia, de la reducción del nivel de vida de la población. Éste rechazo hacia la clase política de entonces, eventualmente ha socavado el trabajo que se desempeña en la actualidad, aunque claramente persiste dado que continúa apreciándose como alejada de la población y, claro, porque no se han diseñado mecanismos innovadores que optimicen el funcionamiento de la Cámara en el sentido de lograr incrementar la interacción ciudadana en labores legislativas.

Por todo lo anterior, es justificada la exigencia de elevar el nivel de desempeño en rubros que, al tiempo que demandan mayor atención y cercanía con la población, también demandan mayores espacios en la toma de decisiones y logren conectar tanto el diseño de

---

<sup>3</sup> Beatriz Paredes Rangel (PRI) en el año 2000, Elba Esther Gordillo (PRI) en el año 2003, Josefina Vázquez Mota (PAN) en el año 2010 y Mary Telma Guajardo (PRD) en el año 2012 por 4 meses. (Comentario del autor, realizado el 20 de octubre de 2020)

la norma como el desarrollo de la política pública. Lo deseable sería entonces, encaminarse hacia prácticas más horizontales e incluyentes a fin de incentivar la deliberación e intervención pública. Es un hecho que la participación ciudadana requiere de acciones creativas, vanguardistas e innovadoras para que dicha interacción se consolide y se impulse la forma de incidir en la construcción de la agenda legislativa, en políticas públicas y en la integración de la ciudadanía en procesos decisorios, concretamente, en la deliberación pública directa en el proceso legislativo.

## **Expansión de la era digital**

El advenimiento de la pandemia por el virus SARS-COV2 (COVID-19) requirió de la atención urgente por parte de Congresos de diversos países para sumarse a la tarea de analizar la viabilidad de continuar su labor tomando en consideración el inédito contexto de salud pública. Por ejemplo, ParlAmericas, una red compuesta por las legislaturas nacionales de estados del Norte, Centro y Sur América y el Caribe, desarrolló un documento llamado “El Covid-19 y el rol de un parlamento durante una pandemia” en el cual se resumieron recomendaciones y acciones de mitigación y adaptación para continuar las funciones parlamentarias durante la pandemia, reflexionando además, sobre su importancia durante la crisis sanitaria y proponiendo el establecimiento de planes respecto a instalaciones, sesiones, administración y funciones.

La Cámara de Diputados no fue la excepción y para adaptarse a la nueva realidad, se tuvieron que adecuar las reglas que regulan su funcionamiento a efecto de continuar realizando tareas y actividades sustantivas independientemente de la duración o permanencia de la contingencia, ello abrió la posibilidad de realizar sesiones en donde legisladores y legisladoras pudieran concurrir<sup>4</sup> físicamente como lo dispone la Constitución Política o a distancia –como lo obligó la emergencia -. Para ello, fue fundamental aprobar las reformas necesarias para disponer de mecanismos claros y válidos, mismos que se fundaron en diversos preceptos normativos (Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Artículos 20 y 34; Reglamento de la Cámara de Diputados, 260 numeral 4) por los cuales pudieran regularse situaciones no previstas en la norma. Por consiguiente, en primera instancia, fue la necesidad de no detener el trabajo legislativo lo que obligó a migrar hacia esquemas semipresenciales<sup>5</sup>, objetivo que se logró gracias el uso de plataformas digitales.

De esta manera, las herramientas tecnológicas permitieron que bajo un esquema híbrido se cumpliera con el análisis, discusión y votación de asuntos parlamentarios, constituyendo así por primera vez en la historia las denominadas sesiones semipresenciales a través del

---

<sup>4</sup> La Constitución establece que para abrir las sesiones de las Cámaras del Congreso de la Unión, es necesario la concurrencia de más de la mitad del número de sus miembros, así, derivado de una interpretación rigurosamente literal del texto y atendiendo la definición del término concurrir -que según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, proviene del latín *concurrere* y significa juntarse en un mismo lugar o tiempo-, basta con que los legisladores estén juntos y en un mismo tiempo- por medio de las herramientas tecnológicas que se establezcan, para que el Pleno y los órganos legislativos de esta Soberanía sesionen, con la finalidad de atender sus mandatos constitucionales y legales. (Comentario del autor, realizado el 20 de octubre de 2020).

<sup>5</sup> En la Cámara de Diputados, el Pleno dejó de sesionar presencialmente a partir del 20 de marzo de 2020. El 2 de septiembre del mismo año, se promulgó el Reglamento para la Contingencia Sanitaria que la Cámara de Diputados el cual se aplicó para las Sesiones del Tercer Año Legislativo de la LXIV Legislatura. El 1 de septiembre de 2021, se publicó el Reglamento que la Cámara de Diputados aplicará durante las situaciones de emergencia y la contingencia sanitaria en las sesiones ordinarias y extraordinarias durante la LXV Legislatura, norma actualmente vigente. (Comentario del autor, realizado el 20 de octubre de 2020).

empleo de la plataforma digital denominada: Plataforma Digital para el registro de asistencia, votación y videoconferencia, dispositivo digital válido durante la contingencia sanitaria. Éste hecho revolucionó la actividad parlamentaria de una manera excepcional, primero, porque se otorgó base jurídica a la votación a distancia, segundo, porque insertó de súbito en la era digital nuestra anacrónica y desgastada representación legislativa. Si bien esto supuso un ejemplo de que se puede ser proactivo en tiempos de crisis, aconteció sobre todo por la necesidad de no paralizar la labor legislativa, lo cual no deja de ser trascendente porque otorgó en términos jurídicos la posibilidad de abrirse e implementar esquemas inéditos de participación legislativa a distancia.

Tradicionalmente, el uso de las TIC se relaciona a la apertura de canales y espacios de participación mediante herramientas orientadas a incrementar la transparencia y rendición de cuentas entre ciudadanía y gobierno, pero su empleo como instrumento de participación en un contexto post pandemia, emerge como una posibilidad real porque podría contribuir a superar el problema de la desconfianza y desinterés de la sociedad por la política, principalmente porque es una herramienta que facilita la conectividad, con ello me refiero a que el uso de medios electrónicos da poder a los ciudadanos para controlar la responsabilidad de legisladores mediante el fortalecimiento e incremento en la formación de la opinión de la ciudadanía y su incidencia en el proceso de toma de decisiones, ergo: proceso legislativo (Lissidini et al., 2008: 76).

Para Yanina Welp (Lissidini, et al., 2008: 77) el uso de la tecnología puede mejorar la relación con la ciudadanía y hacer la diferencia entre el derecho de acceder a información pública, orientarla como usuario-receptor de servicios públicos y, sobre todo, como participe, entendido como su involucramiento en un proceso mediante el cual sus preocupaciones, necesidades y valores se incorporen a la toma de decisiones. Otra de las principales ventajas que pueden aportar las tecnologías, es que se logra una vinculación especial como una novedosa fuente de participación directa, incrementando también el análisis de datos, una mayor comprensión de la actividad desarrollada, identificación adecuada de áreas de riesgo, automatización de determinadas tareas de control y desde luego, mejorar el proceso de transparencia y rendición de cuentas (García Molinero:2021,33-34).

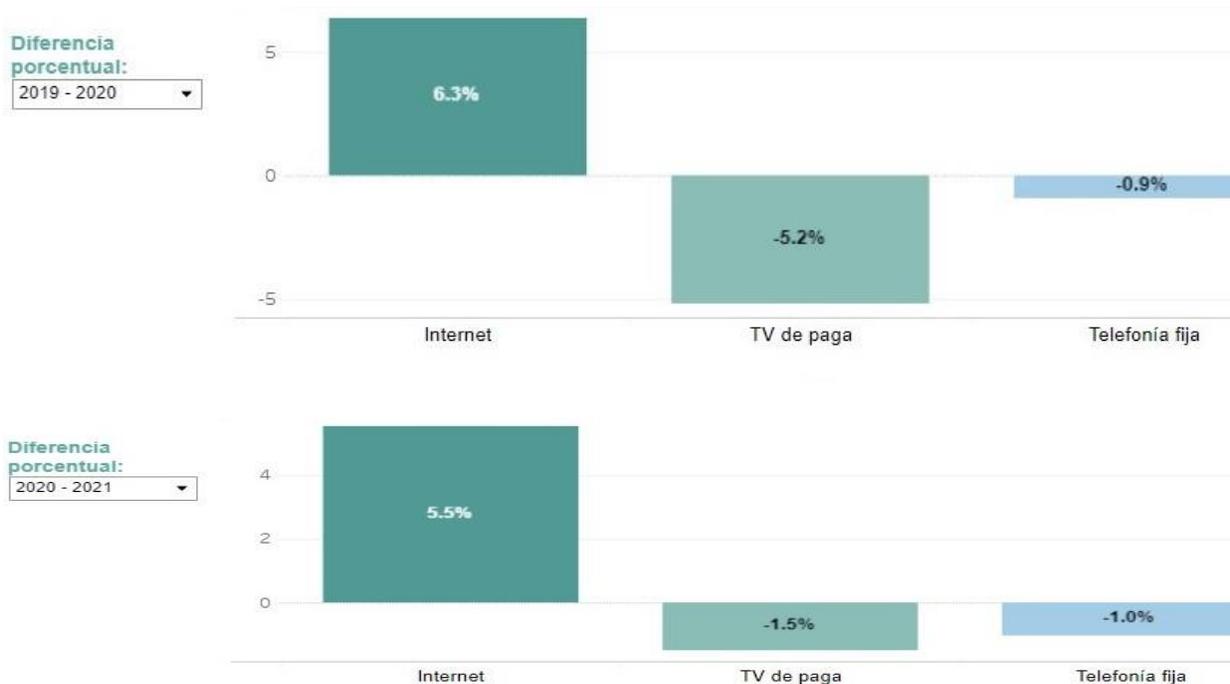
Una de las repercusiones de la pandemia, es que “democratizó” el uso del internet anteriormente condicionado al poder adquisitivo de la población, en efecto, se observó que dicha tendencia se modificó al observarse un incremento de usuarios. De acuerdo a la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2021 realizada por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), los indicadores mostraron que del año 2017 al 2021 hubo un incremento de usuarios en la población mexicana, tanto de usuarios de Internet como de telefonía celular con un aumento de 11.9 y 6.2 puntos porcentuales respectivamente. De acuerdo a la misma encuesta, la pandemia afectó tanto en sus labores escolares como en sus actividades laborales. De hecho, los usuarios de internet que acceden desde el hogar aumentaron del año 2019 al año 2021, 10.0 puntos porcentuales, mientras que los que accedieron fuera del hogar disminuyeron 4.0 puntos porcentuales.

¿Cómo ha afectado la pandemia el uso de las TIC en México?		
2019	2020	2021
114,156,315	116,070,281	117,104,776

Fuente: Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2021  
[https://www.inegi.org.mx/programas/dutih/2021/#Informacion\\_general](https://www.inegi.org.mx/programas/dutih/2021/#Informacion_general)

Respecto al tipo de uso, se observó un aumento en la realización de actividades laborales por medio de una computadora y del internet. Este comportamiento puede explicarse porque la pandemia afectó a la disponibilidad en los hogares, respecto al costo de los paquetes por servicio. Los hogares buscaron mejorar la conectividad a internet, mostrando un aumento del año 2020 al año 2021, con 5.5 puntos porcentuales, mientras que la contratación de paquetes con TV de paga y telefonía fija disminuyeron. Se puede observar que los hogares pagaron costos por arriba de los 600 pesos en paquetes que incluían el servicio de internet, mientras que en el caso de paquetes que incluyen TV de paga y telefonía fija pagan menos de esta cantidad.

**Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2021**  
**Aumento en la infraestructura de los hogares**



Fuente: [https://www.inegi.org.mx/programas/dutih/2021/#Informacion\\_general](https://www.inegi.org.mx/programas/dutih/2021/#Informacion_general)

Es probable que otro factor incluyó fue que, en algunas zonas del país la conexión se haya ampliado debido a la conectividad gratuita que diversos gobiernos locales han impulsado en sus poblaciones. De esta manera, éstos ejercicios aceleraron la interconexión y

democratizaron el acceso a internet acercándolo más a un derecho social<sup>6</sup> alejándolo del concepto de mercancía solo asequible anteriormente a una minoría que podía pagar por el servicio. Así, eventualmente se alejó del estereotipo de privilegio para transformarse en un factor generalizado de apropiación social derivado de circunstancias coyunturales, progresos sociales y avances tecnológicos de la época contemporánea, puntualizando que no se trató únicamente de introducir mecanismos electrónicos, sino de impulsar cambios estructurales en los procedimientos y en la cultura.

En la Cámara de Diputados, la crisis sanitaria permitió llegar al punto de activar un cambio en la rutina legislativa y en sus patrones de conducta más estructurales: la presencialidad dejó de ser indispensable para aprobar diversas modificaciones legales<sup>7</sup> situación con la cual se abrieron enormes posibilidades. Dicho escenario plantea algunas interrogantes ¿éste escenario podría favorecer un esquema de mayor cercanía entre legislativo y ciudadanía? No cabe duda, que lo anterior abre las puertas para la creación de nuevas formas de participación ciudadana al incorporar los avances tecnológicos de la era digital: ¿si las sesiones pueden ser virtuales o remotas, porque no podría serlo la participación ciudadana? ¿Por qué no emplear mediante nuevas metodologías herramientas para intentar transformar la dinámica participativa?

Hasta ahora, en la arena legislativa la participación ciudadana continúa acotada, -en este rubro la transformación digital no ha trascendido a la esfera ciudadana- pero la presente coyuntura ofrece amplias posibilidades para que el desarrollo tecnológico permita vincular a la población en actos tradicionalmente alejados o simplemente vedados a la población. De acuerdo al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ahora, la tecnología brinda nuevas formas de actuar e interactuar de manera más efectiva y ajustada, teniendo mayor impacto en la función de representación porque permite cerrar la brecha entre electores y representantes, bajo un efecto catalizador que fortalece la democracia y promueve la eficacia (Empowering Parliaments:2007,7). A ello habrá que agregar la gama de plataformas de comunicación legislativa que se han impulsado, que van desde el correo electrónico, sitios web, formularios basados en la web, foros en línea, consultas electrónicas, intranets, bases de datos con información sobre la actividad parlamentaria, bibliotecas digitales y desde luego lo más desarrollado en la actualidad, las aplicaciones móviles.

No obstante, para que éstas nuevas herramientas cuenten con la legitimidad necesaria para ser tomados en cuenta y alcancen carácter de obligatorias, deben basarse en una comunicación e interacción bidireccional para lograr incorporar a la agenda legislativa prioridades ciudadanas y su desahogo constituya un ejercicio vinculante. Ahora bien, respecto a las sesiones semipresenciales su continuidad es una incógnita, ¿se volverá a la “normalidad” o llegaron para quedarse?<sup>8</sup> ¿Es válido formular que el trabajo legislativo a distancia incentivaría la participación ciudadana mediante plataformas digitales? Lograr incrementar la interactividad representa un reto que eventualmente debería plantearse: si

---

<sup>6</sup> En México, el acceso a internet es un derecho garantizado por la Constitución Política. (Comentario del autor, realizado el 20 de octubre de 2020).

<sup>7</sup> Los asuntos que requieran la aprobación por mayoría calificada, como es el caso de Reformas Constitucionales, se desahogan exclusivamente en sesiones presenciales. (Comentario del autor, realizado el 20 de octubre de 2020).

<sup>8</sup> Podría considerarse su continuidad por motivos distintos a temas de salud como representar esquemas de ahorro presupuestal, un estudio exhaustivo podría revelar los ahorros económicos del Congreso y de las Legislaturas locales durante la pandemia, o bien, continuar con sesiones que no ameritan presencialidad total, la semipresencialidad implica la presencia física de un número equivalente de hasta la cuarta parte de los integrantes de la comisión o comité u órgano respectivo (Comentario del autor, realizado el 20 de octubre de 2020).

modificar la agenda legislativa por la vía ciudadana continúa siendo un tema prácticamente reservado a los grupos parlamentarios, la participación masiva a través del uso de nuevas tecnologías constituye una oportunidad para intentar un cambio en las reglas de juego y emprender la tarea de cerrar la brecha entre sociedad y parlamento.

### **Propuestas.**

Desde este nuevo paradigma, actualmente son pocos los estudios relativos a la ampliación de la participación mediante el uso de la tecnología, éste rubro representa grandes posibilidades para el desarrollo de la investigación parlamentaria caracterizada por su rigor técnico y metodológico y estar fundamentada en fuentes confiables alejadas del sesgo político, (aunque éste sea un elemento inmanente y consustancial de toda actividad legislativa) por lo que es determinante asociarlo a este campo para alcanzar soluciones innovadoras cuya vinculación y contribución favorezcan el desarrollo de información útil en la construcción de decisiones mediante el diagnóstico adecuado a través de una sistematización de información precisa. Fortalecer la investigación parlamentaria contribuye a la autonomía técnica y enriquece la producción normativa, mejora la calidad del debate parlamentario, refuerza la capacidad política y es una fuente de información propia.

Paralelamente, es preciso diseñar mecanismos participativos y obtener ventaja de las nuevas tecnologías para la expansión de una Cámara digital a través del desarrollo de herramientas que generen indicadores que contribuyan por una parte, a incidir en la agenda legislativa y, por otra, para ampliar el monitoreo ciudadano sobre su actividad para impulsar cambios en su dinámica a efecto de –por ejemplo- medir y contrastar la diferencia de opiniones entre Cámara y sociedad en temas generales y específicos con el objetivo de incentivar la cercanía y cerrar la brecha existente a partir del entendimiento de que el mejor diputado no es el que más sube a tribuna o presenta más iniciativas, sino el más cercano a la gente, el que más escucha y entiende las necesidades sociales, que informa, explica, justifica sus decisiones y logra convertir en derecho positivo sus propuestas.

Es preciso trabajar también, en el fortalecimiento de mecanismos que democratizen los servicios públicos, por lo que debe buscarse una mayor interacción con el ciudadano en la construcción de políticas públicas exitosas que no podrían o deberían existir sin su participación, pero ésta interacción tendría que darse en la medida que la propia Cámara impulse los mecanismos para hacerlo, garantizando de manera formal la apertura y permanencia de sus procedimientos decisorios que necesariamente tendrían que ser transversales. Toda vez que siendo una meta que la ciudadanía influya más en éstas decisiones y se constituya en garantes del trabajo legislativo, es deseable que sus prácticas en la medida de lo posible se fortalezcan haciendo imprescindible que dicha participación se realice en el marco de facultades legales expresas como las que actualmente fundamentan las sesiones semipresenciales, de decir, ya se cuenta con base jurídica para la participación a distancia.

Del mismo modo, es necesaria una política de comunicación de redes que además de informar, resuelva dudas y sobre todo comunique de manera asertiva y efectiva a la ciudadanía la labor amplia y compleja que desempeña la Cámara de Diputados. Es preciso dejar de lado los métodos tradicionales o convencionales y orientarse en fortalecer en redes sociales el trabajo de la Cámara, catalizando y encauzando de mejor manera todo el trabajo efectuado y se constituya en contrapeso de la innumerable cantidad de información que se genera y difunde por “especialistas” del tema, algunos bien informados, otros pocos precisos e incluso algunos, con información falsa o francamente tendenciosa. Todo lo cual

abona en la instauración de parámetros de difusión hasta ahora poco empleados, buscando como resultado la construcción de un parlamento democrático moderno, inclusivo, con equidad y beneficios horizontales en aras de alcanzar los elementos mencionados: fronteras institucionales, complejidad organizacional y universalidad de procedimientos.

## **Conclusiones**

La Cámara de Diputados es un órgano complejo y multidisciplinario que evoluciona permanentemente de forma paralela con la sociedad, dentro de sus objetivos es desde luego, constituirse de manera efectiva de acuerdo a su composición y representatividad en el centro del debate nacional para que en ella converjan todas las expresiones sociales. Es fundamental que, aun cuando en cada coyuntura histórica se amplía la representación e incluyen nuevos sectores de la población, no siempre se cumple el objetivo de que éstos incidan e influyan en la construcción de la agenda legislativa pues regularmente las minorías son sujetas de una negociación prácticamente inalcanzable, monopolizada por los partidos políticos.

La construcción de una Cámara más representativa, eficaz, transparente, que rinda cuentas y sea digital, requiere alejarse de los canales tradicionales de comunicación para incentivar un acercamiento ciudadano que fortalezca la democracia estableciendo un modelo de comunicación que no pierda de vista que primero, debe existir mayor incidencia ciudadana en la agenda y proceso legislativo, y segundo, mayor incidencia en el proceso de formulación de políticas y sus elementos básicos: evaluación, resultados y corrección de errores, es decir, encaminarse por el desarrollo de auténticos ejercicios de interacción en tiempo real impulsados por mecanismos institucionalizados, garantizando de manera formal que dicha interacción equivale a la apertura transversal de sus procedimientos no solo con efectos informativos sino de decisión.

Entendiendo que el proceso de construcción de Ley parte de una decisión política consensuada y legitimada por el proceso legislativo, un análisis inclusivo y diagnóstico adecuado en el corto, mediano y largo plazo, contribuye a tomar decisiones que culminen en mejores productos: mejores leyes generan mejores políticas, del resultado de éstas –de ambos- se deriva el éxito o fracaso de una legislatura, el trabajo detallado –político y técnico- que implica el obtener resultados positivos en las funciones del Estado es desde luego, consecuencia de una dinámica organizativa compleja y de una apropiada formación en todos los campos de la línea de producción político-técnico-legislativa eficaz para que, en efecto, se logre transformar la realidad.

Resulta evidente que los elementos señalados –representación, control, fiscalización, administración, jurisdiccionales, rendición de cuentas y ahora, digitalización- se encuentran interconectados, dicha conexión optimiza la figura del Estado porque entraña la realización exitosa de sus funciones, por ello, en este momento puede asegurarse que existen las condiciones sociales y legales (imposibles antes de la pandemia) para que ésta circunstancia abra la posibilidad de modificar la relación Cámara-Ciudadanía, lo que efectivamente daría sentido a un auténtico ejercicio de interacción bajo un esquema deliberativo que ofrezca mejores resultados en favor de la apertura que de procesos de transformación al ser más abiertos, responsables y sensibles a las demandas de todos los grupos poblacionales de la ciudadanía. Puede ocurrir que, en efecto, los parlamentos solamente se adaptaron a una presión externa para seguir funcionando, lo que no significa que no se puedan generar nuevas oportunidades de participación.

En este caso, cabe plantearse, ¿La era digital para las votaciones a distancia llegó para quedarse? Dados los avances tecnológicos, ¿es pertinente considerar e incentivar un parlamento digital como factor de diálogo, inclusión y empoderamiento ciudadano, asumiendo que la actividad digital es un complemento de una decisión presencial? ¿Es posible replantear un nuevo paradigma de representación a partir de esquemas inéditos de participación? Desde luego, la presencialidad es indispensable por razones más políticas que técnicas, -refuerza el sistema representativo-, pero ahora habría que considerar, ponderar, evaluar o explorar la virtualidad no solo como un recurso técnico en tiempos de crisis, sino como la respuesta a una demanda que hace más viable proponer esquemas híbridos en favor de una deliberación efectiva. Adaptarse para enfrentar la evolución de la sociedad hacia una nueva realidad es un desafío que es necesario afrontar, la interacción ciudadana e incorporación de innovaciones tecnológicas pueden representar una respuesta a dichos desafíos.

### **Bibliografía.**

Acuerdo de la Junta de Coordinación Política, por el que se establecen las medidas que adoptará la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión ante la pandemia del coronavirus (Covid 19) del 18 de marzo de 2020.

Acuerdo de la Mesa Directiva por el que se suspenden los plazos y términos de los asuntos competentes de éste órgano, derivado a las medidas adoptadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión ante la pandemia del coronavirus (COVID-19) del 19 de marzo de 2020.

Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto (Coordinadores) Democracia directa en Latinoamérica, Buenos Aires, Argentina, 2008.

Aragón, Manuel (2002): Constitución, democracia y control, México, UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, Primera edición.

Beetham David (2006): El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno. Una guía de buenas prácticas, Unión Interparlamentaria, Ginebra, Suiza.

Berlín Valenzuela, Francisco (1998): et al., Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, México, Porrúa- Cámara de Diputados, Segunda Edición.

Bobbio, Norberto, Democracia: Los fundamentos, en Teoría General de la Política, Madrid, Trotta, 2003.

Carbonell Miguel (1998): Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México, México, Porrúa-UNAM.

Centro de estudios sociales y de opinión pública (2012). Abstencionismo y cultura política en México. Carpeta de indicadores y tendencias sociales número 18. Distrito Federal, México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, LXI Legislatura.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF 05-02-1917.

El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?, Carlos Scartascini, Pablo Spiller, Ernesto Stein y Mariano Tommasi, editores, Banco Interamericano de Desarrollo, 2011

Empowering Parliaments Through the Use of ICTs, PNUD, <https://www.unapcict.org/resources/ictd-infobank/empowering-parliaments-through-use-icts> Consultado el 20 de octubre de 2022.

Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2021  
[https://www.inegi.org.mx/programas/dutih/2021/#Informacion\\_general](https://www.inegi.org.mx/programas/dutih/2021/#Informacion_general) Consultado el 20 de octubre de 2022.

Ferrajoli, Luigi, Principia iuris. Teoría del derecho y la democracia, Madrid, Trotta, vol. 2 (Teoría de la Democracia), 2011.

García Molinero Álvaro, El papel de las tecnologías y de la ciudadanía en el presente y futuro del control de la gestión pública: nuevas oportunidades para el progreso, Presupuesto y Gasto Público 103/2021: 29-42 Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales, 2021.

Häberle, Peter, El Estado Constitucional, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.

ParlAmericas. El covid-19 y el rol del parlamento durante una pandemia [http://parlAmericas.org/uploads/documents/COVID19\\_and\\_Role\\_of\\_Parliaments\\_SPA.pdf](http://parlAmericas.org/uploads/documents/COVID19_and_Role_of_Parliaments_SPA.pdf) Consultado el 20 de octubre de 2022.

Puente Martínez Khemvirg, Cómo se decide el gasto público en México. Congreso y proceso presupuestario durante la democratización (1994-2016).

La evaluación legislativa y la credibilidad social en el quehacer parlamentario, Revista de El Colegio de San Luis, Nueva época. Año VIII, número 15, enero a abril de 2018.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, DOF 03-09-1999

Mezey, M., Legislatures in the policy process, Cambridge Univ. Press., 1991.

Norton, P., Parliaments in Western Europe, en CASS, F., 1990.

Olson, D., y Mezey, M. Legislatures in the policy process, Cambridge Univ. Press, 1991.

Packenhams, R. A., Legislatures and political development, en MUSOLF y Rices, 1970.

Reglamento de la Cámara de Diputados, DOF 24-12-2010.

Reglamento que la Cámara de Diputados aplicará durante las situaciones de emergencia y la contingencia sanitaria en las sesiones ordinarias y extraordinarias durante la LXV Legislatura, DOF 03-09-2021.

Valadez Diego, el control del poder, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1998.

Valencia Escamilla Laura, Representación, decisiones legislativas y ciudadanía, Revista Mexicana de Estudios Electorales, número 10, primer semestre de 2011.