



CONGRESO REDIPAL VIRTUAL
Red de Investigadores Parlamentarios en Línea

PONENCIA PRESENTADA POR
Dra. Bárbara Leonor Cabrera Pantoja

TÍTULO:
***PROSPECTIVA DEL TRABAJO LEGISLATIVO
POST-PANDEMIA COVID-19 EN MÉXICO***

Julio 2022

PROSPECTIVA DEL TRABAJO LEGISLATIVO POST-PANDEMIA COVID-19 EN MÉXICO

Dra. Bárbara Leonor Cabrera Pantoja ¹

Resumen

El mundo cambió significativamente después de dos años de pandemia. El virus SARS-CoV2, irrumpió en todos los rincones del planeta. No estábamos preparados para ello; ni los gobiernos, mucho menos la población.

Esta ponencia revisa qué fue lo que ocurrió, la manera en que el Poder Legislativo continuó su marcha, poniéndose en acción, en virtud de que sus actividades fueron consideradas como esenciales. En este contexto se explorarán las adecuaciones legales e instrumentos tecnológicos para hacer posible el trabajo legislativo. Se abordará un punto donde se hablará de los canales de comunicación representantes-representados, para dilucidar ¿qué tiene que pasar en un escenario postpandemia? Los Invito a leer esta temática, para estar en condiciones de intercambiar puntos de vista.

Palabras clave: Congreso, trabajo legislativo, postpandemia, COVID-19, TIC.

¹ Miembro de la Redipal. Doctora en Derecho; investigócrata; divulgadora del conocimiento; presidenta del Comité Editorial Internacional de la Revista Quaestionis; profesora e investigadora en Pármenas, Centro de Estudios (Puebla); investigadora parlamentaria en el Congreso del Estado de Jalisco, México. Correo electrónico: barbara.cabrera@gmail.com

“Ante la compleja época de pandemia que nos ha tocado vivir los Parlamentos deben reinventarse en torno a nuevas maneras de llevar a cabo el trabajo legislativo, donde es ineludible desterrar la mentalidad analógica y tradicional para aprender y hacer suya una que sea digital y creativa”

Bárbara Cabrera

I. Datos relevantes de la pandemia

A nivel mundial, es el 11 de marzo de 2020, cuando la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró al virus SARS-CoV2 (COVID-19) como una pandemia mundial, no sin antes haber estado atenta al transcurso de los acontecimientos notificados el 31 de diciembre de 2019, cuando la Comisión Municipal de Salud de Wuhan (provincia de Hubei, China) notifica un conglomerado de casos de neumonía en la ciudad. Posteriormente se determina que son causados por un nuevo coronavirus (OMS, 2020: párr. 1).

En México el 27 de marzo de 2020 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) un Decreto mediante el cual el titular del Poder Ejecutivo Federal, declaró diversas acciones extraordinarias en las regiones afectadas de todo el territorio nacional en materia de salubridad general, para combatir la enfermedad grave de atención prioritaria generada por el virus COVID-19.

El 31 de marzo de 2020, la Secretaría de Salud publicó en el DOF el Acuerdo por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus COVID-19, señalando que la Secretaría de Salud determinaría todas las acciones que resulten necesarias para atender dicha emergencia. En el mismo documento se enlistan –entre otras cosas- aquellas actividades esenciales que debían continuar su funcionamiento; y es así debido a que si se suspenden pueden tener efectos irreversibles. Entre ellas se menciona la actividad legislativa, y cito la fracción II, parte final del inciso b) de dicho Decreto: “Solamente podrán continuar en funcionamiento las siguientes actividades, consideradas esenciales: la actividad legislativa en los niveles federal y estatal”

Dicho Acuerdo es consultable escaneando el siguiente código QR:



La pandemia por COVID-19 dejó varias lecciones, la cuestión es el nivel de adaptación que cada sector generó para una nueva normalidad, lo cual va más allá del simple enunciado, sino que tiene que ver con replantear las formas y actividades como cotidianamente se habían venido haciendo.

Aunque es ineludible ser enfáticos –tal como lo alude Silvio Waisbord en su aportación Los falsos profetas de la pandemia que “esta pandemia no es directamente comparable a las recurrentes epidemias que azotaban pueblos europeos, la gripe “española” de 1918 (en realidad, “norteamericana” ya que se originó en Kansas), o las varias epidemias de una década atrás (SARS, Ébola). La historia ofrece importantes sugerencias, pero no brinda lecciones que se puedan calcar y aplicar a futuro. Que la pandemia del COVID-19 sea incomparable no quiere decir que sea peor o mejor, sino que plantea interrogantes únicos sobre los que carecemos de respuestas obvias: duración, continuación, impacto económico y laboral, epidemias recurrentes. Las condiciones actuales son demasiado fluidas para ponernos en el rol de pitonisas” (Siegrist *et al*, 2020: 123, 124).

Nos corresponde como académicos e investigadores analizar el fenómeno –desde nuestras líneas de investigación- y contribuir con propuestas para trazar escenarios prospectivos, de tal manera que ante alguna otra emergencia sanitaria estemos más preparados, como en el caso que ocupa la atención de esta ponencia, para el adecuado desarrollo de las tareas parlamentarias, adaptadas a los tiempos y circunstancias que se presenten.

Vamos ahora a hablar acerca del trabajo legislativo como actividad esencial y reconocer porque es considerado como tal.

II. Lo esencial del trabajo legislativo

La pandemia provocada por el COVID-19 modificó radicalmente la cotidianeidad, incluida la forma en que trabajamos. Y ya que las actividades legislativas en México –tal como lo apunté en el punto anterior- por Decreto fueron consideradas como esenciales; dicho Poder Público no detuvo sus labores.

Comencemos por conceptualizar el trabajo legislativo, toda vez que definirlo como tal es una labor inconclusa, debido a que, desde mi perspectiva, este tipo de actividades son multifacéticas, teniendo como punto de equilibrio la de creación de leyes. En este sentido, si se lleva a cabo un sondeo simple entre la ciudadanía, donde la pregunta fuera: ¿Cómo definirías el trabajo legislativo?, sin duda, la mayoría proporcionaría una respuesta recurrente como que se trata simplemente de crear leyes ¿Y qué pasa con sus otras funciones? En esta tesitura, es oportuno tener presente que *per se*, este tipo de actividades no es posible englobarlas en una simple definición, sino en una conceptualización que abarque su naturaleza, alcances y funciones.

Para efectos prácticos, entiéndase por este tipo de actividades, “todas aquellas necesarias para la consecución de las atribuciones/obligaciones que corresponden a las cámaras que conforman el Poder Legislativo, enumeradas por los diversos ordenamientos que le dan vida y estructura, partiendo desde el texto constitucional, su ley orgánica, reglamentos y demás disposiciones que regulan su actuar. Esas labores están íntimamente vinculadas con sus funciones” (Cabrera, 2021: 72)

En tal entendido –así lo apunta el Doctor Samuel Hernández Apodaca- “los legisladores, cualquiera que sea su forma de llegar, esto es de mayoría relativa o de representación proporcional, son nuestros representantes, cuyas funciones –además de crear leyes- se desprenden de un análisis del texto constitucional y son: la función representativa, la deliberativa; la legislativa; la función de control, la presupuestal, la electoral; las funciones de comunicación, así como la de información, la jurisdiccional y la función administrativa” (Hernández, 2017: 25-27). Donde:

- ✓ La agenda legislativa es (y debe ser) el eje articulador del trabajo legislativo.
- ✓ La tecnología tiene que ser parte de la vida cotidiana del Estado, en este caso, del Poder Legislativo.
- ✓ El parlamento debe ir (y estar) adonde el pueblo está (y necesita).

No obstante, legislar continúa siendo la labor más observada, estudiada y calificada; situación que no es menor, puesto que dotar de un andamiaje legal contribuye a establecer un orden, “además de instituir las pautas de un correcto funcionamiento socio-jurídico, político, económico; así como en materia de salud, cultural, medioambiental e institucional para la vida democrática de un país. En suma, legislar constituye una labor esencial para el correcto funcionamiento del Estado de Derecho” (Cabrera, 2021: párr. 4). En este sentido, es posible determinar los factores acerca de lo fundamental del trabajo legislativo, y es así en todo momento, pero sobre todo en una época de crisis sanitaria, donde la intervención de este poder público es toral para el correcto funcionamiento del gobierno.

En este tenor Alicia Bárcena, secretaria ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) resaltó el importante rol de los parlamentos para implementar las propuestas compartidas. Entre ellas, “la deliberación y construcción de acuerdos políticos para replantear el modelo económico actual y establecer un régimen de bienestar más inclusivo; reformas a la seguridad social y políticas de economía del cuidado, al mercado laboral, sistemas de salud y educación para lograr la provisión de servicios públicos universales; y reformas fiscales para crear sistemas tributarios más progresivos, que incluyan más recaudación de impuestos a la renta y patrimonio, así como la expansión de la tributación hacia la economía digital, medioambiental y aquellos productos relacionados con la salud. También destacó que el liderazgo de las y los parlamentarios resulta fundamental para la legitimidad democrática y política dentro de los procesos de recuperación y reconstrucción económica y social” (ParlAméricas, 2020: diapositiva 6). Pautas que sin duda corresponde llevar a cabo a los Parlamentos, lo cual – una vez más- confirma la trascendencia de lo esencial que resulta el trabajo legislativo.

Finalmente, tómese en cuenta que las actividades esenciales del trabajo legislativo no deben circunscribirse únicamente a poner la mirada en las sesiones tanto plenarias como las propias de las comisiones y comités, sino que es preciso observar su funcionamiento. En términos generales los parlamentos se pueden considerar divididos en dos grandes áreas: la legislativa (relacionada con el pleno, los legisladores, los bloques legislativos y las comisiones de trabajo – allí se realiza la labor legislativa propiamente dicha-) y la administrativa (vinculada con las estructuras de soporte y apoyo para afrontar con eficacia el trabajo legislativo –recursos humanos, gestión financiera, protocolo y asistencia técnica) (Borinsky y Schurjin, 2020).

Ha llegado el momento de presentar aquellas adecuaciones legales que particularmente la Cámara de Diputados tuvo que generar para no detener sus labores, en el mismo punto incluyó

los instrumentos tecnológicos idóneos para salir avantes en la consecución de las atribuciones y obligaciones propias de este poder público, en una época caracterizada por la digitalización de nuestras actividades.

III. Mecanismos legales y tecnológicos para no detener labores

Doy comienzo a este punto aludiendo los mecanismos legales, en específico me referiré al 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, por considerarlo un ejemplo valioso para estos menesteres.

Este se trata de un nuevo Reglamento publicado en el DOF el 3 de septiembre de 2021, mismo que deja sin efectos el Reglamento para la contingencia sanitaria que la Cámara de Diputados aplicó en las sesiones ordinarias y extraordinarias durante el Tercer Año Legislativo de la LXIV Legislatura, publicado en el DOF el 2 de septiembre de 2020.

Antes de entrar en materia recordemos cómo “la normatividad del parlamento debe generarse partiendo de dos principios: la democracia social y política y la eficiencia. El primer principio descansa sobre la idea de la composición del Parlamento, que como ya se dice refleja el momento de la pluralidad de partidos y de representaciones sociales. El segundo principio sugiere el establecimiento de procedimientos y normas que sean útiles para agilizar la función parlamentaria, porque la demanda social de ello ha crecido enormemente” (Hernández, 2020: 48). Es así como desde el seno de la Cámara de Diputados y ante la contingencia sanitaria provocada por el COVID-19 y una vez que las actividades legislativas fueron declaradas por Decreto como esenciales; se han expedido las reglamentaciones correspondientes para continuar sus labores.

Destaca del Reglamento que está en vigor su carácter temporal. El cual “tiene por objeto normar el ejercicio de las funciones constitucionales y legales de la Cámara de Diputados, con pleno respeto al cumplimiento de los derechos y obligaciones de las y los legisladores, garantizando al ejercicio efectivo de la actividad parlamentaria que se desarrolla en el Pleno, en las comisiones legislativas y en los comités en una modalidad semipresencial, así como de las actividades administrativas y de apoyo parlamentario que realizan la Secretaría General, la Secretaría de Servicios Parlamentarios, la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros y demás áreas, únicamente en los lapsos de duración de las situaciones que este ordenamiento defina como emergencia o de la contingencia sanitaria” (Cfr. artículo 1).

En cuanto a su estructura, dicha reglamentación se compone de 30 artículos permanentes y dos artículos transitorios. Cuenta con diez capítulos: Capítulo I. Del objeto; Capítulo II. Voces y significados; Capítulo III. De las situaciones de emergencia; Capítulo IV. De las medidas sanitarias; Capítulo V. Del orden del día, de las sesiones del pleno y votaciones; Capítulo VI. Presencia durante la sesión; Capítulo VII. De las votaciones; Capítulo VIII. De la plataforma digital; Capítulo IX. De las reuniones de comisiones y comités; y, Capítulo X. Medidas complementarias.

Considero importante dejar apuntado que, entre el anterior y el nuevo Reglamento, existe una diferencia importante. El actual incluye como novedad un Capítulo III, dedicado a regular las situaciones de emergencia. Debido a su alcance subrayo las siguientes temáticas de dicha reglamentación, pues resultan provechosas para llevar a cabo una observación y seguimiento al trabajo legislativo en época de pandemia y permiten plantear un escenario post-pandemia.

Veamos, durante la emergencia o contingencia sanitaria, la Secretaría General implementará las acciones de emergencia o sanitarias que permitan salvaguardar la salud y la seguridad de todas las personas que realizan actividades al interior de la Cámara de Diputados, para reducir al mínimo posible los riesgos, en particular los de contagio de virus y enfermedades (artículo 1, parágrafo 2).

Serán situaciones de emergencia las que imposibiliten que las diputadas y diputados se reúnan de manera física en el Recinto Legislativo, ya sea por disposiciones sanitarias y de protección civil o alguna eventualidad no prevista que impida el desahogo de los trabajos de esta Soberanía, para lo cual se habilitarán sedes alternas para desahogar el trabajo legislativo de manera semipresencial (artículo 4, parágrafos 1 y 2).

Se enlistan las diversas medidas sanitarias que se habilitarán en caso de una contingencia sanitaria (artículo 5).

Se contemplan los protocolos que la Presidencia de la Mesa Directiva –atendiendo a lo establecido en el calendario de sesiones que emita la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos- deberá seguir cuando se lleven a cabo sesiones semipresenciales; dicha planeación va desde la emisión del Orden del Día, asistencia y desarrollo de las Sesiones de Pleno, así como las votaciones; la manera de desahogar asuntos, así como la intervención que tendrá la Junta de Coordinación Política (artículo 6 a 14).

Se regula lo concerniente a la presencialidad o asistencia telemática, tanto para establecer *quórum* (artículo 15), así como la forma en que se computará la integración numérica de la asistencia al Pleno por Grupo Parlamentario (artículo 16).

Las votaciones semipresenciales serán económicas y nominales, estableciendo el propio Reglamento en que caso se hará uso de cada tipo de votación (artículos 17 al 20).

Un capítulo de suma relevancia es el dedicado a la Plataforma Digital, que a pesar de estar constituido de cuatro artículos (del 21 al 24), conforma la manera en que los diputados podrán registrar su asistencia a las sesiones del Pleno, comisiones y comités, el sentido de su voto por medio de una validación biométrica y podrán ejercer su derecho y obligación para participar en las sesiones del Pleno, comisiones, comités y demás órganos legislativos de manera telemática; para ello cada legislador tendrá asignada una cuenta institucional para acceder a la Plataforma que facilite y garantice, a través de audio y video en tiempo real, la constatación de su presencia, así como el ejercicio de su derecho al uso de la palabra en los debates y al voto en las sesiones a distancia. Destaca además la implementación y utilización de la Firma Electrónica para que los diputados que concurran de manera telemática signen los dictámenes y acuerdos de órganos de gobierno correspondientes.

Luego, tenemos la regulación de las reuniones de comisiones y comités, las cuales atenderán lo dispuesto a las disposiciones del citado Reglamento, así como a las medidas reglamentarias que norman su funcionamiento; ahora bien, en caso de que algún diputado concurra de manera telemática, lo comunicará por vía electrónica al presidente de la comisión o comité u órgano legislativo, para que le sea proporcionada la contraseña de acceso a la reunión por dicha vía (artículo 25).

Finalmente, en las medidas complementarias se establecen dos puntos fundamentales: que de las sesiones semipresenciales del Pleno a distancia y los trabajos que en las mismas se desarrollen, se generarán expedientes respectivos con acta, versión estenográfica, reportes de asistencia y votaciones, testigos electrónicos, toda la documentación procesada y Diario de los Debates y, de igual forma, serán objeto de difusión y transmisión por el Canal del Congreso y los canales de comunicación de la propia Cámara; y que los registros de asistencia, votación y participación por la Plataforma Digital se realizarán con el apoyo de las herramientas tecnológicas disponibles que atiendan mejor a las necesidades del legislador, el Pleno y sus órganos, siempre procurando su óptimo estado de funcionamiento (artículos 27 y 28).

Para cerrar esta temática, es conveniente enfatizar el carácter temporal de dicho Reglamento, además de que no supe la normatividad que habitualmente regula al Poder Legislativo. Lo que destaca de dicha reglamentación es su utilidad para dar transparencia, seguimiento y orden al trabajo legislativo en situaciones de emergencia y/o de contingencia sanitaria –tal es el caso de la pandemia provocada por el COVID-19- llevado a cabo tanto en

Pleno como en comisiones y comités por parte de los diputados federales, sin olvidar a sus respectivas áreas operativas, tanto en apoyo a las actividades parlamentarias, como a las propiamente administrativas, que dan soporte a las tareas realizadas por quienes ocupan una curul, con motivo de su encargo.

Pasemos ahora a la parte relativa a los instrumentos tecnológicos dispuestos para que la Cámara desarrolle sus actividades, no solo en época de pandemia, sino más allá. Para lo cual es preciso un cambio de paradigmas y de mentalidad; pues “en esta época caracterizada por una revolución digital, que tiene al mundo interconectado, es ineludible pasar al siguiente nivel e incorporar de manera eficiente esas herramientas (TIC) al conocimiento, observación, investigación y divulgación de las actividades que son propias al multicitado Poder” (Cabrera, 2021: 133).

Dar seguimiento a las labores parlamentarias es una tarea compleja y podría decir que hasta de tiempo completo; y se corrobora si nos trasladamos al conocimiento acerca de su naturaleza, alcances y funciones; no obstante, “es posible llevarla a cabo si se eligen los medios y los canales adecuados; y será posible si el propio Poder Legislativo optimiza esa labor de divulgación, observando determinados parámetros” (Cabrera, 2021: 133)

Por fortuna “en esta época de interconectividad donde las benditas redes sociales adquieren un papel protagónico, esta situación ha ido cambiando de manera paulatina y hoy los ciudadanos podemos seguir de cerca, a través de un tweet, de un post o un video, las actividades parlamentarias” (Cabrera, 2021: 236)

En esta tesitura, los principales servicios que resultan útiles para efectos de eficientar y no detener las actividades parlamentarias son: la *World Wide Web* (WWW), los *blogs*, el correo electrónico, las redes sociales, las listas de distribución; los foros de discusión, las peticiones en línea, los buscadores Web o motores de búsqueda; los Wikis, la sindicación de contenidos, así como los chats, audios y videoconferencias, mensajería instantánea y llamadas telefónicas vía Internet.

Particularizando la incorporación y uso de las herramientas tecnológicas enlistadas en el párrafo anterior para la consecución de las actividades legislativas, tenemos que la WWW es útil para albergar páginas Web oficiales (institucionales y las correspondientes a cada legislador, en su caso); los *blogs*, debido a la facilidad de su uso, los legisladores pueden recurrir a esta herramienta para amplificar su mensaje y servir de complemento a lo compartido en las redes sociales; el correo electrónico y listas de distribución sirven para difundir un mensaje a determinado número de usuarios, esta TIC resulta complementaria y en ocasiones suple a los

comunicados e invitaciones impresas a eventos, asociado a que la información llega de manera rápida y a bajo costo.

En cuanto a las redes sociales, constituyen un canal de comunicación viral y efectivo que bien utilizado acerca a los representantes con sus representados cerrando la brecha de fenómeno de desafección socio-política, erigiéndose en una especie de plaza pública virtual. Mientras que los foros de discusión son una manera de dialogar con la ciudadanía acerca de algún tema en específico, mismo que es planteado en estas plataformas, usualmente a través de preguntas.

Las peticiones en línea son útiles para llamar la atención de los legisladores respecto a temas controvertidos, sea que se les pida intervención en algún asunto o hasta para solicitarles no aprobar alguna iniciativa. Aunque no es un ejercicio vinculante, sí resulta en algunos casos determinante para alcanzar el objetivo; cabe mencionar que algunos legisladores suelen utilizar este tipo de herramientas.

Siguiendo con los ejemplos de cómo incorporar a las labores parlamentarias dichas herramientas, encontramos los buscadores Web o motores de búsqueda, interesantes para localizar información y llevar a cabo las tareas legislativas, por ejemplo, para fortalecer los datos para la elaboración de una iniciativa.

Dentro de estas herramientas no se deje de lado a las Wikis, las cuales constituyen un instrumento para el Parlamento Abierto, que hace posible la interacción con la ciudadanía al aperturar sus procedimientos internos a la participación de la sociedad. De esta manera sus decisiones son más transparentes y justificadas; a la par de dar muestra de colaboración.

La sindicación de contenidos aproxima la información parlamentaria de interés a quien se suscribe a este servicio, para ello, es importante que los Congresos pongan a disposición este tipo de herramienta, toda vez que su utilización tiende a simplificar la recepción de información.

En seguida tenemos los chats, mensajería instantánea y/o llamadas telefónicas vía Internet que instituyen un eficiente canal de comunicación con un sector determinado. Sea que los legisladores recurran a estos para organizar y/o establecer contacto inmediato con sus colaboradores o bien, sirva para hacer saber de algún asunto a un grupo de comunicadores y periodistas, o de manera particular a determinados sectores; incluido, en ocasiones, responder cuestionamientos de estos.

Continuamos este recorrido por las diversas herramientas tecnológicas con las que cuenta el Legislativo, así como los representados –sea para llevar a cabo o para dar seguimiento a las tareas parlamentarias- apuntando al audio –puede ser un *podcast*- considerado un instrumento

eficaz para hacer llegar un mensaje relacionado a las labores que son propias al Poder Legislativo, como Institución; o de quien ocupa una curul, con motivo de sus atribuciones.

Finalmente, están las videoconferencias, utilizadas recurrentemente durante la pandemia, tanto para Sesiones de Pleno, como para reuniones de comisiones o comités, respectivamente; esto es, cuando los legisladores no podían acudir de manera presencial; no obstante, para su óptimo uso se requiere disponibilidad e Internet de máxima velocidad.

No se pierda de vista que “Divulgar el trabajo legislativo, debe constituir un binomio indisoluble entre sociedad y gobierno, dada la trascendencia de este Poder en la vida nacional; asociado a que, sin receptor, de nada serviría que el emisor se esmere en la difusión de su mensaje. Dilucidar en la actualidad la importancia que reviste el Legislativo no es tarea menor, sobre todo ante la creciente participación ciudadana en los asuntos públicos; lo que implica mayor exigencia y expectativa sobre la conducción de los trabajos camerales” (Cabrera, 2021: 131).

Para concluir estas temáticas y pasar al siguiente contenido “no se pierda de vista, que mejorar el trabajo legislativo contribuirá a consolidar la democracia y la responsabilidad legislativa hacia la sociedad; lo que llevará a un mejor control ciudadano y transparencia; instrumentos ineludibles para mejorar la calidad de este tipo de actividades. La incorporación y el uso eficiente de las TIC, son parte fundamental en este camino” (Cabrera, 2016: 13).

Corresponde el turno a explorar la trascendencia de la intercomunicación que de manera idónea debe generarse entre quienes ocupan una curul con sus representados.

IV. Canales de comunicación representantes-representados

El Poder Legislativo, como he mencionado en otros espacios, constituye el cerebro del gobierno, al ser la institución que –entre otras funciones- dota las leyes que regularán el andamiaje institucional, así como los derechos y obligaciones de los gobernados con todo lo que ello implica. En este sentido, “el conocimiento de las leyes, estadísticas, iniciativas, intervenciones en el Pleno, y cualquier otra actividad relacionada con las labores propias del Congreso, es oportuno difundirlas a través de múltiples plataformas, de manera ágil y sencilla; la que dará como resultado, generar confianza en el proceso democrático” (Cabrera, 2021: 132) pero no todo tiene que quedar ahí, en un simple tablón de anuncios; es preciso ir más allá: establecer efectivos canales de comunicación para que representantes-representados interactúen. Situación que cobró importancia durante la época más cruenta de la pandemia ocasionada por el COVID-19, donde se requería saber que se estaba haciendo para combatir dicha emergencia sanitaria, en lo cual este poder público tuvo un papel preponderante.

En esa diversidad representada en el Legislativo, que constituye al pueblo en formato reducido; “la pluralidad es garantía de que estarán representadas las más diversas opiniones, que se escucharán, que se respetarán y que consecuentemente las propuestas emanadas del Parlamento recogerán las opiniones más diversas que se puedan presentar por los distintos actores políticos que se encuentran en el parlamento e incluso los que no tiene ni voz ni voto en él, tal vez por algo los legisladores son representantes del pueblo” (Hernández, 2020: 55). De ahí la importancia de establecer esa intercomunicación. Y siguiendo con el mismo autor “en tanto que los medios que se emplean para comunicarse con la ciudadanía incluyen toda clase de impresos y la utilización de los medios de comunicación masiva, eventualmente, el uso de los llamados medios intermedios, así como el uso de las TIC” (Hernández, 2020: 88) son imprescindibles.

Tal como lo afirma Alicia Bárcena “la actual crisis demanda parlamentos más efectivos, eficientes y abiertos”. Asimismo, expresó que “la ciudadanía está solicitando más y mejor acceso a la información pública de forma oportuna y confiable, así como mecanismos e instituciones que aseguran su participación en las decisiones que les afectan y, de esta manera, garantizar la gobernabilidad” (ParlAméricas, 2020: diapositiva 4). Por ello, se destacó el valioso rol de control político de los poderes legislativos a fin de asegurar la transparencia en la ejecución de las medidas tomadas por los gobiernos lo que, a su vez, contribuirá con informar a la sociedad civil sobre las mismas y fortalecerá la confianza ciudadana en las respuestas públicas frente al COVID-19. También mencionó sobre la importancia de establecer canales institucionales de diálogo e incidencia de la sociedad civil que puedan orientar las acciones después de esta crisis.

De esta manera, este tipo de difusión cumple con tres funciones primordiales: (Cabrera, 2021: 132)

- a) Proporciona a la ciudadanía elementos para conocer que hacen sus representantes y cómo lo hacen, lo que tiende a generar confiabilidad y así disminuir la brecha que provoca el fenómeno de desafección socio-política.
- b) Facilita el acceso a la información, sin que medie solicitud.
- c) Constituye un acercamiento hacia una eficiente rendición de cuentas.

Estas tres situaciones, son útiles tanto para el propio poder público, como para los interesados en conocer, dar seguimiento y analizar las actividades legislativas; lo que a mediano plazo coadyuva a erradicar el descrédito que actualmente tiene la ciudadanía respecto a los

legisladores, sin que por ello esté afirmando que la actuación de este Poder, por llevar a cabo esa difusión, sea más eficiente o que se evite cualquier conflicto; esa es una cuestión aparte.

Si de canales de comunicación ideales se trata, nada más democrático y viral que Twitter; ya que tal cual una plaza pública, en Twitter transitamos, interactuamos, observamos, nos informamos, opinamos, debatimos, disentimos. Y lo hacemos al ritmo de los tweets.

“Las particularidades del modelo comunicativo de Twitter y que lo hace eficaz para ser considerado un instrumento para dar seguimiento al trabajo legislativo, así como para interactuar con quienes ocupan una curul son: es asimétrico, breve, descentralizado, global; hipertextual, intuitivo, multiplataforma; sincrónico, social, asincrónico y, sobre todo, viral; ya que lo que sucede y se dice en Twitter trasciende más allá de esta red. De hecho, es referencia en otras redes, charlas de café, noticieros y medios de comunicación tradicionales, así como en el ámbito gubernamental” (Cabrera, 2021: 168 y ss).

Como canal de información y de creación de comunidad permanente, Twitter crea tanto acciones estratégicas como cuestiones tácticas. Estratégicas en virtud que construye y mantiene una comunidad para escuchar e interactuar. Y tácticas para obtener visibilidad inmediata en momentos requeridos.

Ahora bien, debido a la trascendencia de Twitter, es importante hacer uso de esta poderosa herramienta tecnológica –como canal de comunicación– para observar qué hacen los Poderes Legislativos, así como para instarlos a que rindan cuentas, además de invitarlos a interactuar con los representados, ya que regularmente las redes sociales son utilizadas como tablón de anuncios.

Cabe apuntar que las cuentas oficiales en Twitter a tomar en cuenta para efectos de esta ponencia son las correspondientes a las Cámaras que conforman el Congreso de la Unión en México: de la Cámara de Diputados @Mx_Diputados y del Senado de la República @senadomexicano. Además de las concernientes a su labor informativa, tales como @CanalCongreso y @NoticiaCongreso.

Dicho lo anterior, los convoco a dar seguimiento a las actividades legislativas a través de los tweets.

Quiero culminar este apartado de la ponencia dejando a disposición un decálogo para alentar a los legisladores en el uso de las TIC (Cabrera, 2021: 195 y ss) y con ello incrementar esa comunicación que idealmente debe instaurarse con sus representados.

1. Las TIC no muerden, así que dejen de resistirse al cambio. Además, sus protagonistas, las redes sociales implican interacción, así que anímense a unirse a este ejercicio, podrán constatar las bondades de estar presentes en estas plazas públicas digitales.
2. Internet llegó para quedarse, no se trata de una moda. Es preciso un cambio cultural, así como de mentalidad, para desaprender y volver a aprender. ¡Con las herramientas tecnológicas que provee la red de redes, las posibilidades son infinitas!
3. Tomen en cuenta que pasamos de un discurso unidireccional a un sistema de comunicación bidireccional. Poco nos sirve a los ciudadanos no verlos o solo leer tweets o post declarativos o promocionales. Es necesario que opten por una comunicación orgánica, libre de la tentación de contratar *bots*, *trolls* o anuncios pagados.
4. Sepan que en esta época confluyamos tanto a nativos como inmigrantes digitales, destierren la idea de que manejar la tecnología es una tarea exclusiva de jóvenes. Todos formamos parte de esta revolución digital, todo es cuestión de cantidades y adaptabilidad.
5. En las redes sociales, no escriban como cuando presentan una iniciativa o se dirijan a los usuarios con la formalidad que amerita la Tribuna, aquí el lenguaje es informal, desenfadado y relajado; sin que por esto pierda sentido y valor la comunicación parlamentaria.
6. Si desean ser eficientes, optimizar el tiempo, ahorrar costos para dar a conocer su trabajo legislativo o fijar algún posicionamiento, las TIC ofrecen eso y más; y las redes sociales, son sus protagonistas: ¡no lo pierdan de vista!
7. La incorporación de las distintas TIC en las actividades parlamentarias, tales como las redes sociales, los *blogs*, el correo electrónico, entre otras; permiten segmentar los diferentes mensajes que deben llegar a los representados, así como alcanzar y dar seguimiento a los objetivos trazados.
8. En consonancia con lo anterior, es conveniente apuntar que, a través de las redes sociales, el correo electrónico, los *blogs*, las páginas Web, los chats y la mensajería instantánea, se logra tener un canal de comunicación ágil y eficiente, lo cual incluye la interacción con la ciudadanía, así como para mantener la organización y coordinación con su equipo de colaboradores.

9. Las redes sociales son espacios donde es provechoso mantener presencia. Estar al margen no excluye que se hable de ustedes, lo cual conduce a delinear su reputación digital. Estar activo en las redes hace posible ir construyendo una huella digital positiva.
10. Es importante ser proactivo, no dejen de alimentar sus espacios digitales, ello representa una máxima que debe convertirse en algo habitual. Queremos saber de ustedes e interactuar, ser escuchados y tomados en cuenta al momento de tomar alguna decisión que impacte en la legislación, o en algún otro asunto inherente a la labor parlamentaria.

Apuntada la información anterior, expondré a continuación algunos ejemplos acerca de cómo se llevaron a la acción las actividades parlamentarias en época de pandemia, y como se han ido reincorporando a una nueva normalidad.

V. Actividades parlamentarias en acción

#QuédateEnCasa, confinamiento y distanciamiento social fueron la constante en todo el orbe; México, no fue la excepción. No obstante, las autoridades conscientes de que no todas las actividades podían parar; determinaron cuáles no y cuáles sí, pero con ciertas restricciones podían continuar. Tal es el caso de las legislativas mismas que al ser esenciales, no detuvieron su marcha, tal y como lo expliqué en el punto II de esta ponencia; y por eso se llevaron a cabo las reformas legales pertinentes y se emitió la reglamentación respectiva, la cual se modificó a la mitad de la pandemia; así lo detallé en el apartado III de este documento.

Es significativo dejar apuntado que debido a la pandemia provocada por el COVID-19 el recinto de San Lázaro cerró sus puertas el 28 de marzo de 2020; aun así –como reiteradamente lo he manifestado- por tratarse de una actividad esencial, la Cámara de Diputados continuó con sus labores parlamentarias, pero se redujo al mínimo la presencia de empleados. Por tanto, el trabajo legislativo se desarrolló bajo la modalidad semipresencial, tanto en comisiones como en el Pleno.

Durante el Diálogo cooperativo entre las y los presidentes de los Poderes Legislativos de las Américas, organizado por ParlAméricas, la Senadora Mónica Fernández –del Partido MORENA-quien entonces fungía como presidenta del Senado de la República compartió la experiencia de México; entre otras cuestiones manifestó que “en el Congreso mexicano estamos haciendo nuestra parte, quizás la más relevante en estos tiempos, ha sido la modificación a nuestra Constitución para garantizar en un artículo los programas sociales que apoyan a las y los adultos mayores, a las personas con alguna discapacidad, a las becas para las y los estudiantes

de todos los niveles, la prestación de servicios de salud. En el Senado mexicano en específico, estamos en estos días analizando los temas y reformas administrativas para iniciar el primero de julio con el Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá. Asimismo, coincidimos en abrir los canales de transparencia y diálogo con la ciudadanía, y creemos en la universalidad al acceso básico a un Estado de bienestar, tenemos que empujar por allí” (ParlAméricas, 2020: diapositiva 12)

A continuación, ejemplifico –a través de una muestra representativa- la praxis generada en la Cámara de Diputados para proseguir con las labores parlamentarias durante la pandemia; bajo el lema “El trabajo legislativo no se detiene” divulgado a través de todas las redes sociales oficiales de la Cámara: Facebook, Twitter, Instagram y YouTube. Desde las cuales mantiene informados a los representados acerca de lo que este poder público está haciendo para sacar adelante sus actividades, las que incluye la transmisión de sesiones plenarias: ordinarias, extraordinarias y de la Comisión Permanente, así como los foros y conferencias organizadas por la Cámara.

Las imágenes aquí presentadas fueron tomadas de la cuenta de Facebook de la Cámara de Diputados; no obstante, el mismo contenido es reproducido en sus demás redes sociales.

Distingamos:

EN VIVO / Sesión ordinaria. (29/04/21)

Sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, en su modalidad semipresencial, donde se discutirán diversos dictámenes.



EN VIVO Sesión de la Comisión Permanente. (13/01/21)

Sesión, en su modalidad a distancia, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.





Ahora bien, de manera paulatina y una vez que la pandemia por COVID-19 va perdiendo terreno, las actividades presenciales han regresado a la Cámara de Diputados; aunque algunas de ellas siguen siendo telemáticas. Para ejemplificarlo, en esta ocasión las capturas de pantalla corresponden a la cuenta de Twitter de la Cámara, enfatizando que esta misma información es replicada en sus otras redes sociales oficiales.

Veamos:



Sin duda, las dos Legislaturas a las que les tocó enfrentar la pandemia; tuvieron que asumir derroteros de los cuales ha quedado un aprendizaje aleccionador para futuras contingencias. El mundo cambió, estemos atentos qué tanto se acopló este poder público a los nuevos tiempos.

Mientras tanto, “no se pierda de vista la imperiosa necesidad de fortalecer el rol del Poder Legislativo en época de crisis –en este caso, sanitaria-, ya que conforma la representación del pueblo a partir de ser un órgano colegiado y deliberativo, por tanto, su relevancia socio-política es cada vez mayor. Y es así debido a que los legisladores en el uso de las facultades y obligaciones que les confiere la ley, cumplen la función de representar, legislar y controlar” (Cabrera, 2021: párr. 10).

¿Qué tan bien lo hicieron o no?, eso corresponde juzgarlo a quienes somos sus representados, toda vez que sus acciones u omisiones en las encomiendas conferidas son y serán notorias con el tiempo. Estemos observantes y atentos a ello. Para cerrar esta aportación para la Red de Investigadores Parlamentarios, es momento de las notas finales, donde anoto algunos puntos para el debate e intercambio de ideas para que el Legislativo se acople a un escenario postpandemia.

VI. Notas finales: ¿Y después de la pandemia... qué?

Han sido dos años intensos de pandemia ocasionada por el COVID-19; el primero, el más complejo, ya que el virus nos tomó por sorpresa y la cotidianeidad cambió de manera abrupta, de la que el Legislativo no fue inmune y tuvo rápidamente que adaptarse para no tener una parálisis de labores. El segundo año, fue abrumador. Todos anhelábamos la normalidad habitual. No obstante, ya nada debe ni puede ser igual, lo cual incluye la manera en que se lleva a cabo el trabajo legislativo.

Actualmente, aunque pareciera que estamos ante un escenario post-pandemia, esta continúa; solo ha bajado su intensidad y la letalidad, debido a la rápida y organizada vacunación universal en México contra el COVID-19. Por lo que es oportuno mantenernos atentos a los comunicados y medidas tanto de la Organización Mundial de la Salud, como del propio Gobierno de México, a través de la Secretaría de Salud.

Ahora bien, con las enseñanzas que la pandemia ha dejado, es ineludible trazar nuevas rutas para fortalecer las actividades parlamentarias, las cuales téngase bien presente no se circunscriben únicamente a las Sesiones Plenarias o a las reuniones de comisiones o comités legislativos, sino que el andamiaje institucional es legislativo-administrativo; por ende, es preciso atender todas las áreas.

En este sentido, es ineludible esbozar algunas propuestas para un escenario prospectivo post-pandemia, que permita robustecer el trabajo llevado a cabo por este poder público; es decir, construir un mejor futuro desde la legislación, que se vea reflejada en una calidad de vida

orientada a un Estado de Bienestar, tal como lo estamos viviendo con el cambio de régimen llamado Cuarta Transformación de la vida pública, liderada por el presidente Andrés Manuel López Obrador.

Debido a la nueva normalidad, misma que defino como aquellas circunstancias socio-políticas, jurídicas, medioambientales, económicas y culturales en que actualmente se encuentran todos los países, derivado de la pandemia por COVID-19; se ha trastocado la forma en que interactuamos, aprendemos, laboramos y nos relacionamos con el mundo, donde las medidas sanitarias y el distanciamiento social, son las constantes.

De todo lo anterior, no debe ser ajeno el Poder Legislativo; ya que desde mi perspectiva constituye uno de los poderes más importantes, por dos cuestiones fundamentales: desde ahí se dictan las reglas del juego democrático al expedir las leyes –entre otras funciones-, por tanto, es el cerebro del gobierno; y segundo, porque como alguna vez dijo Francis Delpérée, el Congreso es la voz del pueblo y constituye el pueblo en formato reducido.

En razón de ello, en seguida enlisto varios puntos a considerar como propuestas tendientes a romper paradigmas e ir más allá en la manera en que es visto, tratado y llevado a cabo el trabajo parlamentario:

- Dar uniformidad a la legislación e incorporar el uso y utilización de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) para que aún después de la pandemia, sean posibles los siguientes supuestos:

- Las jornadas laborales híbridas y la instauración del teletrabajo; ambas situaciones acompañadas de estándares de productividad eficientemente establecidos y con mediciones realistas y alcanzables.
- Que los documentos digitales gubernamentales tengan la misma valía que los impresos.
- Las cuestiones de telesalud y telemedicina, ante nuevas posibles contingencias e, incluso, hacer uso de estos servicios sin necesidad de que exista una contingencia sanitaria.
- Atender lo concerniente a la implementación de la justicia electrónica, de tal manera que con o sin pandemia, sea posible acceder a esta.

- Fortalecer y consolidar el acceso a la información parlamentaria de manera oportuna y confiable. Esto permitirá a la ciudadanía ser observantes y, en dado caso, participar de manera más proactiva e informada, para ello son imprescindibles los canales institucionales de diálogo.

- Continuar promoviendo acciones de control político, lo cual resulta idóneo para constituir un contrapeso en las políticas públicas generadas, ya que el Legislativo es la voz del pueblo y debe en todo momento velar por sus necesidades e intereses.

En todo este recorrido, como atinadamente lo apunta la Asambleísta de Ecuador Elizabeth Cabezas, presidenta de ParlAméricas “Los parlamentos debemos encontrar la ruta para que nuestras propuestas más allá de la retórica sean realmente significativas y tenemos que asegurar su efectividad porque este tiempo no admite el ejercicio de prueba y error en la normativa y la política pública. Es importante que legislemos estratégicamente con una proyección en el mediano y largo plazo, las normativas coyunturales y sus permanentes reformas nos llevan a escenarios de inseguridad jurídica” (ParlAméricas, 2020: diapositiva 2)

En México, aunque actualmente tenemos una mayoría legislativa que trabaja para contribuir desde sus curules para consolidar un cambio de régimen, lo cual incluye reformas constitucionales y legales; del otro lado encontramos a un sector opositor que se niega a avanzar por diversas razones que bien podrían ser motivo de otra ponencia, lo cierto es que esa porción de integrantes de la Legislatura tiene el deber de comprometerse con sus representantes y no con los intereses de unos cuantos. Tal es el caso de la declaratoria de moratoria constitucional (figura jurídica inexistente) dada a conocer por legisladores del PRI, PAN, PRD que forman el bloque informal de la coalición “Va por México” (por aquello de que no constituyen una bandada o grupo parlamentario que ostente dicho nombre). Tal como lo señala la diputada Aleida Alavez (2022) “de no atenderse el trabajo legislativo se contravienen disposiciones no solo constitucionales sino también de leyes secundarias”.

Dejo aquí estas ideas y propuestas, convocándolos a intercambiar puntos de vista acerca de estas temáticas. Entre letras, con mi café y a un tweet de distancia me encuentran como @_BarbaraCabrera.

VII. Fuentes de investigación y consulta

- ALAVEZ Ruiz, Aleida, (2022), “La ‘moratoria constitucional’ planteada por PAN, PRI y PRD transgrede las responsabilidades que tienen como legisladores”, Comunicación social de la Cámara de Diputados, LXV Legislatura, Nota N°. 2938; disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2022/Junio/15/2938-La-moratoria-constitucional-planteada-por-PAN-PRI-y-PRD-transgrede-las-responsabilidades-que-tienen-como-legisladores-Aleida-Alavez>
- BORINSKY Mariano y SCHURJIN Almenar Daniel, (2020), “El parlamento electrónico frente al coronavirus” en INFOBAE, 26 de abril; disponible en <https://www.infobae.com/opinion/2020/04/26/el-parlamento-electronico-frente-al-coronavirus/>
- CABRERA Pantoja, Bárbara Leonor (2021), “Los curuleros: estudios y observación del Poder Legislativo”, PaideiaMx, México.
- CABRERA Pantoja, Bárbara Leonor, (2016), “La divulgación del trabajo legislativo en la Era Digital”, en Revista *Quaestiois*, número 23, enero-febrero, México.
- CABRERA Pantoja, Bárbara Leonor, (2021), “El teletrabajo legislativo en época de pandemia”, en Revista de Ciencia de la Legislación, número 10, septiembre, Universidad del Salvador, Argentina; disponible en: <https://ijeditores.com/pop.php?option=articulo&Hash=7dcbd1f8f04768bd6f7b4950ed5b3500>
- CÁMARA DE DIPUTADOS, (2021), “Reglamento que la Cámara de Diputados aplicará durante las situaciones de emergencia y la contingencia sanitaria en la sesiones ordinarias y extraordinarias durante la LXV Legislatura”; disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marjur/marco/Reg_CDCS_LXV_030921.pdf, México.
- HERNÁNDEZ Apodaca, Samuel, (2017), “Redacción y técnica legislativa. El arte de crear leyes”, segunda edición, PaideiaMx, México.
- HERNÁNDEZ Apodaca, Samuel, (2020), “Lecciones de Derecho Parlamentario”, PaideiaMx, México.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, (2020), “COVID-19: cronología de la actuación de la OMS”; disponible en <https://www.who.int/es/news/item/27-04-2020-who-timeline---covid-19>
- PARLAMÉRICAS, (2020), “Legislando para la recuperación frente al COVID-19. Diálogo cooperativo entre las y los presidentes de los Poderes Legislativos de las Américas”, [Diapositivas]; disponible en: https://www.parlamericas.org/uploads/documents/Economic_recovery_report_SPA.pdf
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, (2020), “Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2”,

Diario Oficial de la Federación, 31 de marzo, México; disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590914&fecha=31/03/2020#gsc.tab=0, SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, (2020), “Decreto por el que se declaran acciones extraordinarias en las regiones afectadas de todo el territorio nacional en materia de salubridad general para combatir la enfermedad grave de atención prioritaria generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)”, Diario Oficial de la Federación, 27 de marzo, México; disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590673&fecha=27/03/2020#gsc.tab=0 SIEGRIST, Lila, ESCRIBAL, Federico, SOSA, Nahuel [coords.], (2020), “El futuro después del COVID-19”, Argentina Unida, Argentina.