

PARLAMENTO ABIERTO

EN GUANAJUATO







COMITÉ EDITORIAL

Lic. Christian Javier Cruz Villegas Secretario General del Congreso del Estado de Guanajuato

Lic. Luis Alberto Rojas Rojas Director de la Unidad de Seguimiento y Análisis de Impacto Legislativo

> Lic. Plinio Manuel E. Martínez Tafolla Director del Instituto de Investigaciones Legislativas

C.P. Joel Arredondo García Director de la Unidad del Estudio de las Finanzas

Mtra. María Fernanda Arreguín Gámez Secretaria Ejecutiva del Comité Editorial

PARLAMENTO ABIERTO EN GUANAJUATO

Christian Javier CRUZ VILLEGAS

Coordinador







Primera edición en Editorial Novum: 2018 Christian Javier Cruz Villegas, D. R. © 2018

Formación:

Mutare, Procesos Editoriales y de Comunicación

Diseño de portada:

Alberto Herrera Godínez

Editorial Liber Iuris Novum, S. de R. L. de C. V. Cruz Verde 23, Col. San Nicolás Totolapan Del. La Magdalena Contreras, C.P. 10900, Ciudad de México, tel. 5652 2769

www.editorialnovum.com

Libro arbitrado

Impreso y hecho en México

ISBN 978-607-9428-34-1

Contenido

| 11 | Presentación |
|----|--------------------------|
| | Juan José ÁLVAREZ BRUNEL |

- 13 | **Introducción** Christian Javier CRUZ VILLEGAS
- 21 **Parlamento abierto: apuntes generales** Fátima ROSTRO HERNÁNDEZ
- La construcción de la figura del parlamento abierto en el estado de Guanajuato Éctor Jaime RAMÍREZ BARBA
- Parlamento abierto: una herramienta
 para el fortalecimiento de la democracia
 Miriam Patricia CALLE SARAVIA
- 65 | La transparencia del Poder Legislativo del estado de Guanajuato Alfredo SAINEZ ARAIZA
- La transparencia y el acceso a la información como elemento de parlamento abierto
 Omar Ignacio ALEJANDRI RODRÍGUEZ
 Alma Iraís ARANDA GARCÍA
- 93 La transparencia y el acceso a la información como elementos fundamentales en los parlamentos abiertos
 Ma. de los Ángeles DUCOING VALDEPEÑA

Parlamento abierto como mecanismo de participación ciudadana de las mujeres en el proceso legislativo para la protección de sus derechos en el Congreso del Estado de Guanajuato

Alejandro Armando RAMÍREZ ZAMARRIPA

- 127 | La paridad de género en México: el Congreso del Estado de Guanajuato como caso de éxito Éctor Jaime RAMÍREZ BARBA
- El quehacer parlamentario y la participación ciudadana: el caso del parlamento abierto en poliarquías emergentes

 Carlos Román CORDOURIER REAL
- 173 | El cabildeo como factor de cambio en la cultura del parlamento abierto Erika MARTÍNEZ MOTT
- 187 **El cabildeo en el parlamento abierto** María Fernanda ARREGUÍN GÁMEZ
- 203 | La participación ciudadana para combatir la corrupción en México, más allá de la ética Arminda BALBUENA CISNEROS
- La contribución del parlamento abierto en el fortalecimiento de la rendición de cuentas en el Congreso del Estado de Guanajuato: el caso del Centro de Estudios Parlamentarios Joel ARREDONDO GARCÍA
 Lucía Pamela TEMORES ALCÁNTARA
 Jesús Enrique OROZCO MORA
 Oscar Francisco ORTEGA RAMÍREZ
- 239 | El parlamento abierto, la rendición de cuentas y la fiscalización Rafael GARCÍA RÍOS

| 255 | Parlamento abierto y fiscalización Javier PÉREZ SALAZAR |
|-----|---|
| 269 | Un parlamento abierto para rendir cuentas Plinio Manuel E. TAFOLLA MARTÍNEZ |
| 283 | El parlamento abierto en el marco de los sistemas anticorrupción Rafael GARCÍA RÍOS |
| 297 | Las tecnologías de la información y de la comunicación en el parlamento abierto Joaquina Patricia DÍAZ SÁNCHEZ |
| 311 | La tecnología al servicio de la fiscalización, transparencia y rendición de cuentas Javier PÉREZ SALAZAR |
| 323 | Parlamento abierto en Guanajuato y un congreso digital Luis Alberto ROJAS ROJAS |
| 339 | Retos sobre la consolidación del proyecto Parlamento Abierto en el Congreso del Estado de Guanajuato, México Joel ARREDONDO GARCÍA |

Conclusiones
Christian Javier CRUZ VILLEGAS

Presentación

La democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. Abraham Lincoln

El inicio de una nueva encomienda siempre implica nuevos retos, pero también conlleva nuevas ilusiones y metas por cumplir. En el caso del inicio de la LXIII Legislatura, la encomienda no era sencilla, pues quienes la integrábamos teníamos la responsabilidad de legislar, representar y fiscalizar los recursos de una sociedad cada vez más dinámica y particular. Derivado del gran desarrollo de las tecnologías, el aumento en el uso de las redes sociales y plataformas de participación ciudadana permiten que gran cantidad de información esté al alcance de la ciudadanía, por lo que el trabajo del Poder Legislativo se vio constreñido a evolucionar.

Con esa idea, la de evolución y fortalecimiento, quienes integramos la LXIII Legislatura nos comprometimos con generar un Congreso que reflejara la identidad guanajuatense. Para ello, basados en evidencia de carácter internacional y nacional, las y los legisladores encontramos que el mecanismo idóneo para garantizar que el Congreso del Estado de Guanajuato respondiera a las necesidades de la sociedad guanajuatense era el parlamento abierto.

El camino hacia la implementación del parlamento abierto no fue sencillo, ya que como podrá notarse en cada una de las páginas de esta obra, el citado mecanismo es más que un concepto, que implica compromiso, responsabilidad y arduo trabajo de quienes forman parte del Congreso del Estado de Guanajuato.

La firme convicción de que los principios del parlamento abierto son, no sólo un derecho para las y los guanajuatenses, sino una obligación por parte de quienes los representan, fue lo que nos impulsó a quienes integramos la LXIII Legislatura, a cristalizar un parlamento abierto guanajuatense.

La obra que usted tiene en sus manos es un esfuerzo para dar a conocer a la ciudadanía y a los futuros integrantes del Poder Legislativo del estado de Guanajuato, el parlamento abierto. Su propósito es claro: capacitar a las y los ciudadanos para que hagan uso de los mecanismos que el parlamento abierto pone a su disposición, a fin de que tengan una participación activa en el quehacer legislativo, fortaleciendo así la democracia representativa y mostrar a quienes integren las futuras legislaturas del Congreso del Estado de Guanajuato la esencia y alcances del parlamento abierto, a fin de que lo conozcan, lo hagan suyo y se comprometan a seguir fortaleciéndolo.

El reconocimiento es para todas y todos aquellos que participaron en la consolidación de este proyecto, pero principalmente de las y los guanajuatenses, quienes son el motor del quehacer legislativo.

Juan José ÁLVAREZ BRUNEL

Introducción

Ante la creciente demanda ciudadana de transparencia, un mejor uso de los recursos públicos y mayores espacios de participación, en el mundo se impulsaron diferentes iniciativas para generar los mecanismos que permitieran a las personas mayor acceso e interacción en las acciones de gobierno.

Gobierno abierto y gobierno electrónico son dos de los mecanismos que sin duda han transformado a la administración pública.

Por un lado, se encuentra un enfoque que tiene como ejes principales la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración; y por el otro, el que promueve el uso de las tecnologías de la información y comunicación en la administración pública.

Ambos buscan, sin duda, mejorar los servicios y las operaciones gubernamentales, así como reforzar las políticas públicas y abonar a la reconstitución y al fortalecimiento de la legitimidad política de los Estados.

Estas tendencias —que son ya una exigencia social— se aplicaron también a los Poderes Legislativos, bajo la figura del parlamento abierto.

En nuestro país se integró la Alianza para el parlamento abierto, una coalición entre instituciones legislativas en el país, organizaciones de la sociedad civil y los órganos garantes de acceso a la información, para establecer una nueva relación entre representantes y representados.

Hay algunos elementos básicos para aquellas instituciones legislativas que promueven este modelo, de acuerdo con la Alianza para el Parlamento Abierto:

1. **Derecho a la información.** Garantizan el derecho de acceso a la información sobre la que producen, poseen y resguardan, mediante mecanismos, sistemas, marcos normativos, procedimientos, plataformas, que permiten su acceso de manera simple, sencilla, oportuna, sin necesidad de justificar la solicitud e imparciales.

- 2. **Participación ciudadana y rendición de cuentas.** Promueven la participación de las personas interesadas en la integración y toma de decisiones en las actividades legislativas; utilizan mecanismos y herramientas que facilitan la supervisión de sus tareas por parte de la población, así como las acciones de control realizadas por sus contralorías internas y los demás organismos legalmente constituidos para ello.
- 3. **Información parlamentaria.** Publican y difunden de manera proactiva la mayor cantidad de información relevante para las personas, utilizando formatos sencillos, mecanismos de búsqueda simples y bases de datos en línea con actualización periódica, sobre: análisis, deliberación, votación, agenda parlamentaria, informes de asuntos en comisiones, órganos de gobierno y de las sesiones plenarias así como de los informes recibidos de actores externos a la institución legislativa.
- 4. **Información presupuestal y administrativa.** Publican y divulgan información oportuna, detallada sobre la gestión, administración y gasto del presupuesto asignado al institución legislativa, así como a los organismos que lo integran: comisiones legislativas, personal de apoyo, grupos parlamentarios y representantes populares en lo individual.
- 5. **Información sobre legisladores y servidores públicos.** Requieren, resguardan y publican información detallada sobre los representantes populares y los servidores públicos que lo integran, incluidas la declaración patrimonial y el registro de intereses de los representantes.
- 6. **Información histórica.** Presentan la información de la actividad legislativa que conforma un archivo histórico, accesible y abierto, en un lugar que se mantenga constante en el tiempo con una URL permanente y con hiperenlaces de referencia de los procesos legislativos.
- 7. **Datos abiertos y no propietario.** Presenta la información con característica de datos abiertos, interactivos e históricos, utilizan software libre y código abierto y facilitan la descarga masiva de información en formatos de datos abiertos.
- 8. **Accesibilidad y difusión.** Aseguran que las instalaciones, las sesiones y reuniones sean accesibles y abiertas al público, promueven la transmisión en tiempo real de los procedimientos parlamentarios por canales de comunicación abiertos.

- Conflictos de interés. Regulan, ordenan y transparentan las acciones de cabildeo, cuentan con mecanismos para evitar conflictos de intereses y aseguran la conducta ética de los representantes.
- 10. Legislan a favor del gobierno abierto. Aprueban leyes que favorecen políticas de gobierno abierto en otros poderes y órdenes de gobierno, asegurándose de que en todas las funciones de la vida parlamentaria se incorporen estos principios.

La observancia y aplicación de estos principios darán como resultado parlamentos abiertos, órganos legislativos receptivos, innovadores y efectivos, que trabajan en favor de la gente.

El tema ha tomado tal relevancia que los promotores el modelo han generado una serie de indicadores que permiten medir el avance en su aplicación.

En el caso mexicano, han habido ya un par de diagnósticos y evaluaciones que arrojan luz sobre la forma en que el Congreso federal y los órganos legislativos locales han asumido y están trabajando en la implementación de esta figura.

En el caso particular del estado de Guanajuato, el Congreso del Estado de Guanajuato ha caminado a la vanguardia en los temas de transparencia, acceso a la información y participación ciudadana.

Por eso, y conscientes de la importancia de recobrar la confianza ciudadana ante los problemas de legitimidad que enfrentan las instituciones, los integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato se plantearon, desde el inicio de su gestión, impulsar formas novedosas para incluir a la sociedad en la toma de decisiones del Poder Legislativo.

Tomando como referente las mejores prácticas internacionales, el Congreso del Estado se dio a la tarea de poner en marcha distintas formas de participación social. Se incorporó una plataforma en la que se aprovecha el uso de la tecnología para acercarse a la población por medio de diversos sistemas, lo que se denominó congreso digital.

El centro de dicha plataforma fue el usuario, su comodidad y la facilidad de la búsqueda, lo que permitió generar los puentes para incrementar la participación ciudadana, optimizar los procesos, reducir los recursos, disminuir el tiempo de respuesta a las peticiones ciudadanas, agilizar la comunicación y mejorar la atención a las personas, centro y fin del quehacer parlamentario. Ahora se cuenta con los sistemas de correspondencia y gestión social, el voto electrónico, la digitalización de documentos históricos, un portal web rediseñado y amigable, el chat en línea, whatsapp, el 01800CERCANO, la revista digital Quórom 36, la aplicación móvil Congreso Gto y la Gaceta Parlamentaria.

Estas herramientas fueron sólo el principio de la nueva cara del Congreso, donde se apostó fuertemente a la difusión de la cultura legislativa y a generar una comunicación efectiva con la ciudadanía para crear espacios abiertos donde las personas puedan aportar sus ideas y observaciones del quehacer legislativo, y dar seguimiento al mismo, encontrando el mecanismo que mejor se adapte a ellos.

Con estas formas de comunicación, el Poder Legislativo de Guanajuato se puso a la vanguardia para mejorar la atención ciudadana y la relación con la sociedad, con el firme objetivo de ser un congreso cercano a la gente.

La innovación en el sector público resulta ser un factor elemental para fortalecer la democracia y, siendo el Poder Legislativo donde convergen distintas ideologías políticas y perfiles en sus representantes, se emprendió el reto de romper paradigmas en la forma de interactuar con la sociedad con plena consciencia de que con ello se podrían lograr mejores resultados en beneficio de quienes viven en Guanajuato.

El Congreso continuó experimentando grandes transformaciones en el trayecto para hacer de éste un congreso abierto, cercano y transparente.

Por primera vez se llevaron a cabo entrevistas públicas para el proceso de selección de contralores de órganos autónomos y del propio Poder Legislativo, así como del fiscal especializado en combate a la corrupción, donde se revisaron cada uno de los perfiles de cara a la ciudadanía, para elegir el más calificado.

Se promovió la participación de ciudadano a ciudadano en el proceso de implementación del Sistema Estatal Anticorrupción, siendo la Comisión de Selección, compuesta por representantes de la sociedad civil quienes eligieron al Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción.

Asimismo se enfocaron los esfuerzos para consolidar diferentes formas de participación social activa, entre ellas la figura del cabildero, que se incorporó en la Ley Orgánica del Poder Legislativo, con el propósito de involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones legislativas y fomentar cada vez más la participación ciudadana en el quehacer parlamentario.

Todas estas acciones encaminadas a un solo objetivo, consolidar un parlamento abierto. El primer paso fue incluirlo en la norma interna que regula el funcionamiento del congreso para que no quedara únicamente en buenos deseos, sino que fuera por mandato de ley.

Sin embargo, el compromiso de las y los legisladores fue más allá. Se elevó a rango constitucional para consolidar un cambio de paradigmas en la forma de gobernar, fortalecer la transparencia, el uso adecuado de los recursos públicos y promover la participación ciudadana desde la máxima norma en el estado.

Para la LXIII Legislatura, el parlamento abierto significó una nueva forma de entender el quehacer público para incorporar de forma real al ciudadano en la toma de decisiones, donde la participación ciudadana se convirtió en pieza clave para el desarrollo de las actividades legislativas, orientadas a generar cambios estructurales, duraderos, que permeen en la vida cotidiana de las personas.

El propósito es dejar de tomar decisiones unilaterales y transformar el congreso en un espacio donde las decisiones y acciones se tomen escuchando a la sociedad y que ésta participe activamente y contribuya a obtener mejores resultados.

Los esfuerzos siempre orientados al ciudadano, en una constante búsqueda de conectar con todos y de generar nuevas formas de comunicación que permitan mejorar la información y los servicios que llegan a la población.

En Guanajuato se hizo del parlamento abierto un concepto prioritario para orientar el trabajo cotidiano y la relación con la sociedad, manteniendo el compromiso de ser un espacio abierto a las ideas, la participación y el trabajo con los ciudadanos, así como poner al alcance de todos el trabajo que se realiza en la casa legislativa guanajuatense.

Hoy, el Poder Legislativo del estado de Guanajuato, es referente nacional al haber generado espacios donde la sociedad puede incidir proactivamente en los diferentes temas que se analizan y discuten cotidianamente.

Este libro, además de ser un testimonio del trabajo realizado en este tema por la LXIII Legislatura, busca dejar un antecedente de la importancia de mantener esta filosofía de parlamento abierto, de los alcances obtenidos y los cambios generados en la percepción ciudadana.

Pero sobre todo, pretende dejar huella de que en las condiciones mundiales actuales ya no es posible mantener los antiguos esquemas, sino que para mejorar la relación gobierno-ciudadano se deben abrir los datos, impulsar la participación ciudadana y el uso de la tecnología, poniendo en alto los valores de la democracia. A lo largo de los capítulos que lo conforman, se podrá profundizar sobre cómo se logró consolidar el parlamento abierto en Guanajuato, sus orígenes, el papel que juega en la democracia, su incidencia en la transparencia, el acceso a la informacióny la rendición de cuentas, la importancia de la participación ciudadana, los retos a futuro, entre otros aspectos.

Es indispensable tener presente que el parlamento abierto es la única respuesta posible para que la sociedad esté plenamente incluida en el quehacer legislativo y se puedan atender las complejas demandas sociales, porque junto con las herramientas tecnológicas, se crean los puentes que permiten a las personas tener mayor acceso a la información, actividades y decisiones legislativas.

Hoy, las personas que viven en la entidad, no únicamente puede participar desde afuera, sino que también pueden hacerlo desde adentro como cabilderos.

No sólo pueden dar seguimiento a los resultados obtenidos, sino que a través de la evaluación ex post podrán conocer si las cosas están funcionando o hay que cambiarlas, y hacer sus propuestas, bastará con que se mantenga la semilla que ha sembrado.

Los pasos están dados. El Poder Legislativo de Guanajuato ha abierto el camino para que otros Poderes puedan sumarse y ser un gobierno abierto.

Hoy en este Estado, cualquier ciudadano puede consultar desde la comodidad de su hogar los recursos asignados a las y los diputados, revisar las cuentas públicas del congreso, cómo se ejerce el gasto, seguir en vivo el trabajo de las comisiones, las sesiones de pleno y un largo etcétera.

En estos cambios, los integrantes de la LXIII Legislatura jugaron un papel trascendental al asumir con total responsabilidad y proactividad el compromiso con la sociedad de abrir, sin miedos, la información y de ser pioneros en el país del parlamento abierto.

Siempre yendo más allá y en aras de fortalecer al parlamento abierto, también se instaló un Consejo Ciudadano de Parlamento Abierto, pieza central para impulsar más la transparencia y la participación ciudadana.

No se trata ya simplemente de un gobierno pidiendo a la sociedad que participe, sino de ciudadanos comprometidos que hacen eco de la necesidad de que el resto de la población se involucre y forme parte de las decisiones públicas.

La intención es que los ciudadanos que viven a lo largo y ancho de la entidad tengan la oportunidad de participar de manera activa en el proceso de construcción de las leyes, bajo los principios de transparencia de la información, rendición de cuentas y evaluación del trabajo legislativo.

Lograrlo depende de no bajar la guardia y aprovechar al máximo las redes sociales, los dispositivos móviles, los servicios de localización y cualquier herramienta que permita estar más cerca de las personas, sus intereses y necesidades.

Además, es elemental conservar los avances conseguidos y hacer crecer en la población la necesidad de participar en la construcción y modificación de las normas jurídicas que nos rigen, así como despertar en ellos el interés de hacer valer su derecho a la información como clave para hacer cambios, porque para actuar hay que conocer.

El Poder Legislativo de Guanajuato, con el parlamento abierto, da testimonio de la importancia y el valor de incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y de la activa participación de los ciudadanos, y se convierte en el medio para que la población pueda acceder de manera fácil a la información que se genera en la institución y, sobre todo, promover su participación.

Ponemos en tus manos este documento, con la finalidad de promover el conocimiento sobre el parlamento abierto y las herramientas existentes para fortalecer dicha figura esto con la principal intención de que la ciudadanía se interese cada vez más en el quehacer legislativo.

Adentrarse a través de estas páginas al parlamento abierto brinda la oportunidad de que las personas descubran el poder de intervenir, conocer y actuar para no solamente pedir que se realicen los cambios, sino poder generarlos.

Parlamento abierto y participación ciudadana son una simbiosis que, definitivamente no pueden crecer la una sin la otra, de ahí la importancia de mantenerlas unidas para que puedan avanzar.

La LXIII Legislatura deja un sello de la madurez democrática en Guanajuato y un vínculo de confianza, de honestidad y de eficiencia en la relación entre ciudadanos y autoridades.

Christian Javier CRUZ VILLEGAS

Parlamento abierto: apuntes generales

Fátima ROSTRO HERNÁNDEZ*

SUMARIO: I. Introducción. II. Origen y concepto de parlamento abierto. III. Parlamento abierto. IV. Democracia parlamentaria. V. Conclusiones.

I Introducción

No es de extrañar encontrarnos con expresiones que aluden a una crisis sobre la figura de los órganos de representación; al respecto, *World Value Survey*, señala que América Latina es la región del mundo donde tradicionalmente las y los ciudadanos han tenido una menor confianza hacia sus cámaras de representantes, 34.4% de media frente a otras como Europa con 43.4% o Estados Unidos con 45.8%.

Conforme a la Organización de Estados Americanos (OEA), la percepción negativa de la ciudadanía hacia el parlamento encuentra su razón de ser en aspectos como la poca transparencia en las deliberaciones, el trabajo discrecional en las comisiones, la dificultad de acceso a la información y comunicación restringida con las y los ciudadanos, y los limitados mecanismos de participación y rendición de cuentas.² De manera particular, la figura de los órganos legislativos en México, es considerada como una de las instituciones con menor grado de confianza, representada por un 22%.³

En este sentido, la pérdida de confianza entre el parlamento y sus ciudadanos, ha sido considerada como uno de los problemas que enfrenta el sistema representativo dentro de los Estados democráticos.

Ante este panorama, surge el concepto de "parlamento abierto", consistente en la promoción de una nueva relación entre los órganos

legislativos y la ciudadanía, en términos de relación y colaboración, rendición de cuentas, acceso a la información, participación ciudadana y el uso de tecnologías de información; lo anterior, con la tendencia a minimizar la desconfianza en la institución parlamentaria.⁴

II. Origen y concepto de parlamento abierto

El antecedente inmediato del parlamento abierto lo encontramos instituido en el modelo de gobierno abierto, cuya relevancia se centra en el desarrollo de la nueva relación entre el Estado y la sociedad.

Sobre el gobierno abierto, señalaremos brevemente algunos de sus precedentes, por ejemplo, en el Reino Unido, que es el lugar donde surge la discusión sobre la posibilidad de crear una política de ventanas abiertas. Para el año 2013, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) vinculó dicha noción con los aspectos de transparencia en el quehacer público, acceso a la ciudadanía a los servicios públicos de información, y la capacidad de los gobiernos de dar respuestas.⁵

El modelo de gobierno abierto es aplicado en el año 2009, en diferentes países, entre ellos Estados Unidos de América, donde Barack Obama promulga un "Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto", dicho documento planteó fortalecer la confianza de los ciudadanos con respecto a sus representantes, mediante los principios de transparencia institucional, la participación ciudadana y la búsqueda de formas de colaboración, lo anterior, conforme al desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y comunicación.⁶ Para el año 2011, en el marco del 66 período ordinario de sesiones de la Organización de las Naciones Unidas, ocho países, entre ellos Brasil y México, estrenan la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*).⁷

Desde el ámbito teórico conceptual, el gobierno abierto implica nuevas formas de integración y dinámica de la ciudadanía en el sector público, a través de mecanismos como la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas, así como por la colaboración, la participación y la co-creación. Dicho modelo nos sitúa frente a la modernización del Estado con un enfoque ciudadano.

De igual forma, hay que señalar que gobierno abierto es identificado como un nuevo paradigma y modelo (Ramírez Alujas); una nueva cultura de comunicación, un nuevo modelo organizativo (Gutiérrez-Rubí); así como un gobierno que abre sus puertas al mundo (Don Tapscott); entre otros.⁸

En sintonía con lo anterior, hemos de señalar que son diversas las definiciones que sobre gobierno abierto se han elaborado, entre ellas, la presentada por Ramírez Alujas, que dice:

El gobierno abierto surge como un nuevo paradigma y modelo de relación entre los gobernantes, las administraciones y la sociedad: transparente, multidireccional, colaborativo y orientado a la participación de los ciudadanos tanto en el seguimiento como en la toma de decisiones públicas, a partir de cuya plataforma o espacio de acción es posible catalizar, articular y crear valor público desde y más allá de las fronteras de la burocracia estatal.⁹

Por su parte, Mariñez refiere que el gobierno abierto está comprendido tanto por una dimensión relacional (participación y colaboración) como por una dimensión de apertura (transparencia, rendición de cuentas y apertura a la información), en consonancia con un sistema de comunicación social y de redes de internet de fácil manejo y acceso, tanto para los operadores públicos como para los usuarios. Gobierno abierto es hoy en día un nuevo modelo de organización público.¹⁰

Ahora bien, el modelo de gobierno abierto encuentra su fundamento "en el interés general y los derechos ciudadanos, la democratización de la administración pública, la profesionalización de la función pública, la participación ciudadana, el acceso a la información pública, la reutilización de dicha información, el uso intensivo y productivo de las herramientas tecnológicas, la calidad de los servicios públicos, y la colaboración gobierno-gobierno y gobierno-sociedad, entre otras cosas."¹¹

De igual forma, se ha señalado que a través del gobierno abierto se establecen principios y procedimientos para el ejercicio de la política, la toma de decisiones de política pública y gestión del Estado; los cuales se integran dentro del ámbito de las categorías de transparencia del Estado, participación, colaboración y datos abiertos gubernamentales; estableciéndose en cada una de estas categorías, los aspectos de principios, procedimiento estatal y los alcances, mismos que comentamos brevemente en el siguiente cuadro:

| Categoría | Principio | Procedimiento | Alcance |
|------------------------------------|--|--|--|
| Transparencia del Estado | La información pública que gestiona el Estado es un acervo de la nación. | El Estado gestiona información pública gubernamental, de tal forma que la sociedad puede acceder y disponer de ella fácilmente. | La sociedad cuenta con mayor información en tiempo real del estado que guarda su entorno; así como del quehacer público. La transparencia es materia prima para la rendición de cuentas, por lo que la transparencia es un aspecto que va más allá de la apertura informativa. |
| Participación | La ciudadama cuenta con un patrimonio de información, conocimientos y experiencias, que el Estado no siempre tiene. | Consiste en crear espacios públicos de conversación Estado/sociedad, para mejorar y legitimar decisiones de política, política pública y gestión social. | El buen gobierno es la suma de la participación de la sociedad en la gestión gubernamental, trayendo como resultado eficacia y mejora en la calidad de sus decisiones. |
| Colaboración | La sociedad está en condiciones de crear nuevos servicios públicos y resolver problemas, que las instituciones públicas del Estado no pueden por sí solas, por falta de recursos y/o visión. | El Estado identifica personas y organizaciones que tienen capacidad para atender problemáticas sociales y de gestión pública. | El Estado requiere la colaboración de nuevos socios (personas y OSC) para generar información, conocimiento, servicios públicos. |
| Datos abiertos gubernamentales. | Todo ciudadano tiene derecho de procesar y reutilizar la información pública gubernamental. | Gestionar información, datos públicos gubernamentales, de tal forma que la sociedad pueda apropiarse de los mismos. | Los datos abiertos constituyen un insumo para la innovación y el emprendimiento de la sociedad. |
| Elaboración propia a | Elaboración propia a partir de los datos aportados por Andrés Hofmann. ¹² | és Hofmann. ¹² | |

Con la integración del modelo de gobierno abierto se consolida el estado de derecho, se fortalece la democracia y se da pleno reconocimiento de la participación ciudadana en el ámbito del quehacer público. Coincidimos en señalar que los elementos del gobierno abierto son el fundamento contextual del parlamento abierto.

III. Parlamento abierto

El parlamento es una institución que expresa la voluntad del pueblo y cuyas funciones en términos generales se distinguen por la representación, creación de leyes y fiscalización de los recursos públicos. La paradoja actual se centra en el papel que los órganos parlamentarios deben desempeñar en un Estado democrático, que exige una genuina representatividad, transparencia, accesibilidad, responsabilidad y eficacia en sus funciones.

En este tenor, encontramos los siguientes casos, Estados Unidos y Chile, considerados como los congresos más abiertos, derivado de que presentan en sus páginas web mayor número de cualidades, 85 y 83, respectivamente; mientras que en México y España muestran 68 y 64 características, lo anterior conforme al reporte del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, relativo a la materia del presente análisis.¹³

El parlamento abierto cobra vigencia como un nuevo modelo, que plantea diversas formas de relacionarse el parlamento y la ciudadanía; de igual forma dicho modelo legitima las cámaras legislativas ante el ejercicio de la apertura y transparencia en la actuación legislativa, y sirve para la evolución de las democracias actuales¹⁴.

En México, identificamos la implementación del parlamento abierto desde una perspectiva de participación ciudadana, misma que es posible verificaren algunas experiencias como la designación de los consejeros del Instituto Nacional de Acceso a la Información, la expedición de la Ley de Transparencia, y la del Sistema Nacional Anticorrupción.

En la implementación del parlamento abierto, encontramos diversas reflexiones enfocadas a la accesibilidad y participación ciudadana en el gobierno. Tal como lo refiere la Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C., en el siguiente apartado:

El Parlamento Abierto no solo se trata de informar o de incorporar las nuevas tecnologías de información, aunque son elementos importantes. Se trata sobre todo de acercar las funciones legislativas a la ciudadanía, de que los congresos se abran al escrutinio, a la deliberación, a la participación ciudadana sustantiva, para aprovechar la inteligencia colectiva instalada en distintos sectores de la sociedad, pero sobre todo fungir como contrapeso del Poder Ejecutivo para garantizar un sistema de contrapesos que regule el abuso de poder y forma de decisiones discrecionales.¹⁵

En México, resulta incipiente la discusión sobre el tema de parlamento abierto, ¹⁶ para el año 2012 las organizaciones de la sociedad civil, ¹⁷ impulsaron una Alianza para el Parlamento Abierto, involucrando además a las instituciones legislativas y al órgano garante de acceso a la información y protección de datos personales. Dicha alianza busca promover la agenda de parlamento abierto, estableciendo una nueva relación entre el parlamento y la sociedad.

Conforme a la Alianza para el Parlamento Abierto, se realizó un diagnóstico en México, de forma conjunta se definieron diez principios, y a partir de ahí se desarrollaron 95 variables, los cuales permiten reflejar el cumplimiento de cada uno de los principios, siendo estos los siguientes:¹⁸

- Derecho a la información; es reconocido constitucionalmente en México como un derecho humano, y como una garantía estatal.
- Participación ciudadana y rendición de cuentas; tiene por objeto la promoción de participación ciudadana en la vida política, generando mecanismo de integración y supervisión de sus tareas.
- Información parlamentaria; refiere la publicación y difusión de información relevante a la ciudadanía, mediante formatos sencillos, mecanismos de búsqueda simples y bases de datos en línea vigentes, sobre el quehacer legislativo.
- Debates y/o versiones estenográficas disponibles en web a menos de 24 horas de celebrada la versión estenográfica de los debates de las comisiones.
- Información presupuestal y administrativa; las instituciones legislativas para operar requieren de recursos públicos, mismo que requieren ser completamente transparentes y rendir cuentas de su uso.
- Información sobre legisladores y servidores públicos; resguardar y publicar información detallada sobre representantes populares y servidores públicos que integran las instituciones legislativas.
- Información histórica; se refiere al archivo histórico, el cual debe ser accesible y abierto, publicado en internet, constante en el

- tiempo, con una URL permanente y con hiperenlaces de referencias de los procesos legislativos.
- Datos abiertos; para mantener los datos abiertos, se requiere utilizar un software libre y código abierto y que faciliten la descarga masiva de información en formatos de datos abiertos.
- Accesibilidad y difusión; asegurar que las instalaciones, las sesiones plenarias y reuniones de comisiones sean accesibles y abiertas al público, se revisa que se promuevan la transmisión en tiempo real de los procedimientos parlamentarios por canales de comunicación real.
- Conflicto de intereses; se refiere a la existencia de disposiciones para detectar y evitar el conflicto de intereses.
- Legislación a favor de gobierno abierto; se considera que el poder legislativo incorpore en las reformas y legislación que apruebe, disposiciones que favorezcan políticas de gobierno abierto en otros poderes, órdenes de gobierno y en las funciones de la vida parlamentaria.

Conforme al diagnóstico realizado los resultados fueron los siguientes, el principio que menos grado de cumplimiento tuvo, fue el del uso de datos abiertos con una puntuación de 0.3%, mientras que el que más se cumplió fue el principio de derecho a la información con 81.8%. En cuanto al principio de conflicto de intereses se observó un grado muy bajo con un 16% de cumplimiento. Sobre el principio del uso de datos abiertos y formatos no propietarios, está ligado con las herramientas de telecomunicación y sistemas de información. 19

En México, la fundamentación jurídica de parlamento abierto, aparece vinculado al ejercicio de la transparencia. En un principio las Cámaras del Congreso de la Unión fueron considerados como los sujetos obligados para garantizar un ejercicio de transparencia, no obstante, lo anterior, dicha norma estuvo enfocada particularmente a transparentar disposiciones del poder ejecutivo federal.

Posteriormente y con la reforma al artículo sexto constitucional del año 2014 sobre el acceso a la información, se integraron las bases y principios para su garantía; así como el principio de máxima publicidad de la información pública, tal como se establece en las líneas siguientes:

Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autó-

nomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es público y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información" (El subrayado es nuestro).

A efecto de maximizar el libre y pleno ejercicio del derecho a la información y protección de datos personales, se estableció en el artículo segundo transitorio de la citada reforma constitucional, que el Congreso de la Unión debería emitir una Ley General del artículo 6° constitucional. Es por ello, que el 4 de mayo de 2015 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, la Ley General de transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual retoma los parámetros constitucionales, entre ellos, los que se establecen en el artículo 1° constitucional, y al que deberán ceñirse todas las autoridades.

Uno de los avances en materia del derecho de acceso a la información, es la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre el caso Claude Reyes y Otros v. Chile, considerado un hito jurisprudencial, al constituirse en el primer tribunal internacional en reconocer que el acceso a la información es un derecho humano que forma parte del derecho a la libertad de expresión.²⁰

Tal y como lo hemos señalado anteriormente, la figura de parlamento abierto, la encontramos regulada por un sistema jurídico nacional mexicano, es decir guiada por el derecho constitucional/convencional. De igual forma, encontramos en la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, la Carta Internacional de Datos Abiertos, la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, la Declaración sobre Transparencia Parlamentaria, entre otros documentos, el soporte sobre la materia objeto de nuestro estudio.

De manera particular, nos referimos a la Declaración sobre Transparencia Parlamentaria, para señalar que la misma tiene por objeto crear sociedades más democráticas. Adicionalmente sirve como herramienta para monitorear el nivel de apertura parlamentaria, a través de cinco dimensiones y sus alcances, mismos que señalamos a continuación:

| Dimensiones | Alcances |
|--|---|
| Promoción de una cultura de transparencia | Propiedad pública de la información parlamentaria. Promover la cultura de la transparencia a través de la legislación. Promover la cultura de transparencia a través de la supervisión. Promover la educación cívica. Involucrar a los ciudadanos y la sociedad civil. Garantizar una sociedad civil independiente. Habilitar el monitoreo parlamentario eficaz. Intercambiar buenas prácticas. Garantizar el recurso legal. Proporcionar información completa. Proporcionar información de forma oportuna. Asegurar la exactitud de la información. |
| Transparentar la información parlamentaria | Adoptar políticas de transparencia parlamentaria. Proporcionar información sobre las funciones parlamentarias. Proporcionar información sobre los miembros parlamentarios. Proporcionar información sobre el personal del parlamento y de la administración parlamentaria. Informar a los ciudadanos con respecto a la agenda parlamentaria. Informar e involucrar a los ciudadanos en un proyecto de ley. Publicar los registros de los trabajos de las comisiones legislativas. Grabación de votos parlamentarios. Publicar actas de las deliberaciones plenarias. Publicar informes realizados o proveídos al Parlamento. Proporcionar información del presupuesto. Revelar activos y asegurar la integridad de miembros. Divulgar información sobre conflictos de intereses y conducta de ética. Proporcionar acceso a la información histórica. |
| Facilitar el acceso a la información parlamentaria | Garantizar la accesibilidad del parlamento a través de múltiples canales. Asegurar el acceso físico al parlamento. Garantizar el acceso de los medios de comunicación. Proporcionar transmisiones en vivo y bajo demanda. Garantizar la accesibilidad en todo el país. Utilizar un lenguaje sencillo. Uso de varios idiomas nacionales o de trabajo. Garantizar el libre acceso. |

| Dimensiones | Alcances |
|--|--|
| Permitir el acceso electrónico y de análisis de la información parlamentaria | Suministrar información en formatos abiertos y estructurados. Garantizar el uso tecnológico. Garantizar la privacidad ciudadana. Utilizando formatos no propietarios y software open-source. Facilitar la descarga de información para su reutilización. El mantenimiento de las páginas web parlamentarias. Utilizar mecanismos de búsqueda fáciles y estables. Hiperenlaces de información relacionada. Habilitar el uso de los servicios de alerta. Facilitar la comunicación bidireccional. |

De acuerdo con el cuadro que nos precede, identificamos como ideas centrales la transparencia, la participación ciudadana y los medios electrónicos de comunicación, las cuales constituyen herramientas en la fortaleza y legitimación de las instituciones públicas. La primera de estas ideas, sirve como escrutinio público sobre las acciones del parlamento; la segunda herramienta, permite mediante la inclusión de las y los ciudadanos, tomar decisiones sobre asuntos públicos; y la tercera, las cámaras legislativas sincronizan herramientas de tecnología con la política, generando un flujo de información bidireccional y mayor conocimiento en el ciudadano con respecto a la función legislativa.

IV. Democracia parlamentaria

Derivado de un estudio realizado en los años 70, sobre el papel del Estado y su relación con la gobernabilidad democrática, se identificó que el tamaño de los Estados, principalmente por sus gobiernos y administraciones públicas, podrían dar lugar a crisis fiscales y por ende problemas de gobernabilidad democrática.²¹

Para el año 2000, la Comisión Trilateral, generó un nuevo informe sobre la salud de las democracias capitalistas avanzadas, señalando altos niveles de insatisfacción ante los sistemas democráticos, pero, sobre todo, ante el desempeño de los gobiernos y las administraciones, ante dicho panorama se ha procurado gobiernos más cercanos a los ciudadanos con el fin de que de manera conjunta, puedan resolver muchos de los problemas existentes.²²

De ahí, que veamos con mayor intensidad el replanteamiento conceptual de los Estados democráticos ante los nuevos criterios adoptados reiterados durante el desarrollo del presente trabajo: elecciones libres, rei-

vindicación de derechos humanos, transparencia, participación ciudadana, apertura, rendición de cuentas y datos abiertos.

La democracia es una forma de gobierno que integra principios, instituciones y prácticas. Ha sido estructurada en dos dimensiones, la primera referida a los principios, integrados por la vía de un sistema jurídico que reconoce y garantiza los derechos y libertades humanas, como por ejemplo el ejercicio de los derechos políticos como son el acto de votar y elegir a sus representantes; la segunda dimensión compuesta por instituciones y prácticas, en la que las instituciones públicas son representativas y responsables de sus actos de cara a la ciudadanía.

Hablar de parlamento abierto, es referirnos a su vez a un estado de derecho y democrático; es decir la democracia reaparece con un nuevo rostro: gobierno abierto, parlamento abierto.

En este orden de ideas, el parlamento abierto, enfatiza la necesidad generar relaciones más estrechas con la sociedad. Desde esta perspectiva, la de parlamento democrático-parlamento abierto, creemos es posible generar sociedades más dinámicas, actuaciones más colaborativas entre el parlamento y la sociedad, soluciones a las problemáticas que enfrenta el país y una mayor calidad legislativa.

Por lo tanto, un parlamento democrático-parlamento abierto, debe estar enfocado en desarrollar ampliamente sus componentes, siendo estos los siguientes: a) representativo: debe ser social y políticamente representativo de la diversidad de la población, garante de la igualdad de oportunidades y de protección para todos sus miembros; b) transparente: abierto a la nación, transparente en su estructura y funcionamiento; c) accesible: involucra en la labor parlamentaria a los ciudadanos; d) responsable de sus actos: los parlamentarios rinden cuentas al electorado acerca del desempeño de sus funciones y la integridad de su conducta; d) Eficaz: refiere una buena organización en sus actividades de conformidad con los valores democráticos, respondiendo a las necesidades de la ciudadanía.

El parlamento abierto consiste en que sus deliberaciones estén materialmente abiertas al público. En el caso del poder legislativo del estado de Guanajuato, cuenta con un régimen de parlamento abierto fundamentado en el artículo 41, de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato y el artículo 12, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo en Guanajuato, estableciendo en dicho apartado que el parlamento abierto estará orientado en los principios de transparencia de la información, rendición de cuentas, evaluación del desempeño legislativo, participación ciudadana y uso de tecnologías de la información.

En este tenor, las y los diputados guanajuatenses promueven la participación e inclusión ciudadana en la toma de decisiones relacionadas con el proceso legislativo, de conformidad con los mandatos constitucionales y legales; así como por lo establecido en los lineamientos de parlamento abierto para la implementación de mejores prácticas de transparencia, medio por el que se encauzan acciones de parlamento y gobierno abierto en los ámbitos estatal y municipal.

V. Conclusiones

La democracia es entendida como la voluntad del pueblo en voz de un gobierno. La aspiración democrática implica respuestas a las necesidades y resolución de problemas sociales. Así el poder legislativo representa la diversidad social con la responsabilidad de conciliar sus diferencias e intereses, a través de medios democráticos como el parlamento abierto.

En esta sintonía, nos damos cuenta que cada vez son mayores lo órganos legislativos que procuran integrar una mayor participación y diálogo con el público y mejorar sus métodos de trabajo, contribuyendo a una nueva generación institucional de genuina representatividad, apertura y accesibilidad ante la ciudadanía, y eficacia en sus tareas centrales.

Finalmente, hemos de señalar que en la actualidad el órgano legislativo guanajuatense, instituido en un parlamento abierto, trabaja constantemente por crear puentes de comunicación y retroalimentación entre el Estado y la ciudadanía, en un medio dinamizado por la creciente globalización y la tecnológica; así como por los retos que enfrenta el país.

Notas

- * Doctora en Derecho, por la Universidad de Guanajuato. Maestra en Derecho Constitucional y Administrativo, por la Universidad De La Salle Bajío. Magister en Derecho Constitucional, por la Universidad de Barcelona, España. Licenciada en Derecho por la Universidad De La Salle Bajío. Profesora de posgrado y licenciatura en la División de Derecho, Política y Gobierno de la Universidad de Guanajuato. Autora y coautora de artículos sobre Derecho Constitucional y Derechos Humanos. Integrante de la Asociación Mexicana de Justicia Constitucional. Integrante y cofundadora de la Red Estatal de profesoras y profesores en Derechos Humanos en Guanajuato.
- ¹ Lendo Fuentes, Tomislav y Resina de la Fuente, Jorge Fernando, "Parlamento abierto: un análisis comparado de los congresos de Chile, España, Estados Unidos y México", *Cuaderno de Investigación*, núm. 27, Senado de la República, 2016, p. 7.

- ² Ibidem, pp. 8 y ss.
- ³ Latinobarómetro. Informe 2017. En línea: www.latinobarometro.org/LATDocs/F00006433-InfLatinobarometro2017.pdf. Fecha de consulta: 26 de febrero de 2018.
- ⁴ Mariñez Navarro, Freddy, "Parlamento abierto y democracia: un debate sobre lo más allá de la poliarquía", *Revista Estudios de Administración y Sociedad*, vol. 1, núm. 1, p. 10 y ss. En línea: www.revistaeas.uff.br/index.php/revista/article/viewFile/10/11. Fecha de consulta: 5 de marzo de 2018.
 - ⁵ Lendo Fuentes, op. cit., nota 1, p. 10.
- ⁶ Dentro del "Memorándum sobre Transparencia y Gobierno Abierto", se establecieron las directivas del gobierno abierto, cuyo propósito es transmitir instrucciones a las agencias gubernamentales sobre cómo llevar a la práctica los principios de gobierno abierto, planteado en cuatro objetivos: publicar información pública en on line, mejorar la calidad de la información pública, crear e institucionalizar una cultura de gobierno abierto y definir y desarrollar soluciones de gobierno abierto en el marco de las actividades de cada agencia, crear un marco de políticas que habilite las prácticas de gobierno abierto. Fundación Desarrollo de Ciencias y Métodos de Gobierno, Gobierno Abierto: experiencias de implementación. Los casos de EE.UU, Reino Unido, País Vasco y Chile, p, 6. En línea: http://ci-gob.org.ar/wp-content/uploads/2015/02/doc-gobierno-abierto.pdf. Fecha de consulta: 28 de febrero de 2018.
- ⁷ Martínez Puón, Rafael, Gobierno abierto para la consolidación democrática, Tirant Lo Blanch, México, 2016, p. 13.
- 8 CEPAL. En línea: http://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/concepto. Fecha de consulta: 12 de marzo de 2018.
 - 9 Idem.
 - ¹⁰ Mariñez Navarro, op. cit. nota 4, pp. 9-10.
- ¹¹ Naser, Alejandra; Ramírez Alujas, Álvaro y Rosales, Daniela (Editores.), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL, 2017, p. 56. En línea: ttps://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41353/1/S1601154_es.pdf, fecha de consulta: 5 de marzo de 2018.
- Hofmann, Andrés, "Gobierno Abierto: algunos apuntes", Martínez Puón, Rafel (edit.), Gobierno abierto para la consolidación democrática, Tirant Lo Blanch, México, 2016, pp. 14 y ss.
- 13 En el año 2016, se realizó un análisis comparado de los congresos de Chile, España, Estados Unidos y México, para conocer qué tan abierto eran sus parlamentos, al respecto, obtuvieron una calificación aprobatoria de forma global de los estándares de parlamento abierto (información sobre el parlamento, información sobre los parlamentos, difusión del trabajo parlamentario, transparencia, accesos a la información, participación y comunicación. Lendo Fuentes, Tomislav; Resina de la Fuente, Jorge Fernando, *Parlamento abierto...*pp. 5-6.
 - ¹⁴ *Idem*.
- YOUTUBE. Senado de México. Inauguración del foro "Parlamento abierto". 2016. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=oyGpp7L1y_o
- ¹⁶ En el año 2013, se firmó un memorando de colaboración entre la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y Transparencia Mexicana, marcando u hito en el establecimiento del modelo de parlamento abierto al establecer una nueva relación entre el parlamento y la ciudadanía.

- ¹⁷ Doce organizaciones como Arena Ciudadana, Borde Político, Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, Gestión Social y Cooperación (Gesoc), Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), Impacto Legislativo, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, OPI, Social TIC, Sonora Ciudadana, Transparencia Mexicana y Visión Legislativa se unieron para impulsar la Alianza del Parlamento Abierto. Ver Diagnóstico de parlamento abierto en México, 2014. En línea: https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/diagnostico-de-parlamento-abierto-en-mexico/. Fecha de consulta: 8 de marzo de 2018.
 - ¹⁸ Ibidem, págs. 16 y ss.
 - ¹⁹ *Ibidem*, pp. 9-10.
- ²⁰ Relatoría especial para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información, 2007, p. 31. En línea: http://www.cidh.oas.org/relatoria/section/estudio%20especial%20 sobre%20el%20derecho%20de%20acceso%20a%20la%20informacion.pdf, fecha de consulta: 8 de marzo de 2018.
- ²¹ Informe de la Comisión Trilateral de Gobernabilidad Democrática, escrito por Michel Crozier, Samuel Huntington y JujiWatanuki (1975), en Martínez Puón, Rafael, *De la transparencia...*
- ²² Pharr, Susan y Putnam, Robert. Dissafected Democracies. Whats Troubling the Trilateral Countries. Princeton University Press, Princeton. 2000.

La construcción de la figura del parlamento abierto en el estado de Guanajuato

Éctor Jaime RAMÍREZ BARBA*

SUMARIO: I. Introducción. II. Contexto internacional reciente del gobierno abierto. III. El umbral del parlamento abierto. IV. Parlamento abierto en Guanajuato. V. Conclusiones.

I. Introducción

La idea de «buen gobierno» surge en el contexto y, en buena medida, como respuesta de la llamada crisis de gobernabilidad; en tanto que el discurso de la eficiencia ponía énfasis, dentro del *policy-making*, en la relevancia de las interacciones Estado-sociedad, así como en la coordinación horizontal entre múltiples agentes sociales, tales como administraciones públicas, empresas privadas, asociaciones profesionales y de voluntarios, sindicatos y movimientos ecologistas entre otros.¹

El interés por fomentar la transparencia por parte de las autoridades surgió desde los años 80 cuando apareció por primera vez el término de gobierno abierto.² El Gobierno abierto representa «un gobierno que es más transparente, que rinde cuentas y que está más receptivo a sus propios ciudadanos, con el objetivo final de mejorar la calidad de la gobernanza, así como la calidad de los servicios que reciben las y los ciudadanos».³

A fines de la década de 1970, el termino gobierno abierto se vinculó a los derechos que los ciudadanos gozan, para autorizar el uso de la información que de ellos disponen las organizaciones públicas y exigir su adecuado manejo.

Gradualmente se fue otorgando tratamiento distinto a la transparencia y acceso a la información. Por años, se asumieron como sinónimos. Ambos forman parte del piso del concepto de gobierno abierto. En México, el concepto de gobierno abierto aparece en los debates sostenidos a principios del año 2002, durante el proceso de discusión de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, haciendo alusión al gobierno abierto como antídoto para combatir la corrupción.⁴

Tras la instauración de la democracia en México, se ha dado una mayor apertura a que la ciudadanía pueda participar en la toma de decisiones, en que se involucre en el quehacer gubernamental; en este sentido surge la necesidad de implementar un gobierno abierto, en el que la voz de los ciudadanos fuera incluida en los temas de la agenda pública.

A raíz de la implementación del gobierno y parlamento abierto, fue necesario que los procesos gubernamentales fueran llevados a cabo de manera transparente, con una rendición de cuentas a los ciudadanos, en este sentido resulta fundamental que se conozca y evalúe el papel de los gobiernos y parlamentos y de quienes nos representan.

[...] el estudio de la gobernanza es multidireccional y se ha asociado a diferentes ámbitos, modalidades de actores y niveles de gobierno (local, subnacional, nacional y supranacional) con el fin de estudiar patrones, estructuras y reglas del juego que facilitan o limitan la articulación e interacción sociopolítica.⁵

Por ello, el presente artículo busca resaltar la importancia del parlamento abierto y sus principios, así como analizar esta figura, consecuencia de la búsqueda de transparencia y participación ciudadana —como ejemplo un modelo de gobernanza en el que converjan todas y todos los actores gubernamentales y la ciudadanía—⁶ y su proceso legislativo de implementación, como un caso de éxito normativo y organizacional.

Con esa orientación, se estudiará la figura del parlamento abierto, dividido en tres secciones. En la primera, se abordará el origen, concepto y la figura desde una de las perspectivas internacionales; en la segunda, se hablará de la creación de la Alianza para el Parlamento Abierto en México (APA), sus aportaciones y los planes de trabajo que se han generado con relación a la inclusión de dicha figura; y en la tercera, se analizará el caso del Congreso del Estado de Guanajuato en la implementación de la figura de parlamento abierto, con especial énfasis en la normatividad

que se generó para regularlo en la entidad, logrando demostrar que las y los integrantes de la LXIII Legislatura adquirieron y cristalizaron el compromiso normativo de conformarse como un parlamento abierto.

II. Contexto internacional reciente del gobierno abierto

La aplicación de dicha figura fue fortalecida en el año 2009 a través del comunicado «*Transparency and Open Government*», en el que el entonces Presidente de los Estados Unidos de América, Barack Obama, estableció que el gobierno debía ser participativo, transparente y colaborativo. En aras de llevar a cabo un gobierno más transparente, el presidente Barack Obama firmó un memorándum ejecutivo donde aparece el *Open Government*, un concepto que ya había sido estudiado pero que tuvo relevancia a partir de ese acontecimiento. Para adentrarse más al concepto, se tradujo al español como «Gobierno abierto»; donde los pilares de este deben ser: transparencia, colaboración y participación.

Los componentes esenciales del gobierno abierto son: la transparencia y participación ciudadana, en tanto que son insumos mínimos que otorgan una determinada forma conceptual.

En gobierno abierto se ubican diversas disciplinas conviviendo entre sí, que tienen la función de darle un contenido teórico. De este modo las visiones política, administrativa y jurídica del gobierno abierto, son amplias y parecen no estar del todo cercana con su práctica.

El gobierno abierto desarrolla lógicas de colaboración entre gobiernos, sociedades y empresas.⁹

Dos años después a la emisión de dicho memorándum, en el marco de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, México, Brasil, Indonesia, Estados Unidos de América, Noruega, Filipinas. Sudáfrica y Reino Unido fundaron la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*) y emitieron la Declaración de Gobierno Abierto (DGA).

La DGA tuvo como principales propósitos los de promover la apertura por parte de los órganos gubernamentales a través de la transparencia y el acceso a la información, promover la participación ciudadana, implementar altos estándares de profesionalización e integridad por parte de quienes integran el gobierno e incrementar el acceso a las nuevas tecnologías como medios para establecer un vínculo entre la ciudadanía y el gobierno.¹⁰

Sin embargo, el término gobierno abierto implica "mucho más que datos abiertos, se trata de un cambio fundamental en la relación entre el gobierno y la ciudadanía [en el que] debemos involucrar a todos los actores", es decir, no basta que el Poder público se considere abierto, sino que sus integrantes también deberán ser parte de la implementación de políticas en materia de transparencia y apertura a la ciudadanía.¹¹

III. El umbral del parlamento abierto

Se le llama parlamento a "una institución política integrada por una o varias asambleas o cámaras, cada una compuesta de un número elevado de miembros y que en su conjunto pueden decidir cuestiones relativamente importantes. Dentro del parlamento se distinguen los comités o comisiones (instituciones formadas por un pequeño número de miembros) y las asambleas consultivas, que gozan de poderes de decisión". 12

Bajo el modelo de un gobierno abierto, han existido cambios en la forma en la que se desempeñan los tres poderes en nuestra nación, en el caso particular del Poder Legislativo ha implementado la figura del parlamento abierto, asumiendo como ejes la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la transparencia; los cuales de igual forma pueden ser considerados como elementos para la evaluación y mejora legislativa.

Para un Poder Legislativo es importante que los ciudadanos conozcan y tengan un acercamiento al quehacer parlamentario, que conozcan las funciones que realizan los legisladores, las cuales se desglosan principalmente en: legislar, representar y fiscalizar; las y los congresistas son encargados de representar al grupo de ciudadanas y ciudadanos que les dieron legitimidad por medio del voto, además de que son aquellos quienes tienen la responsabilidad de crear marcos normativos que les permita responder a las demandas de la ciudadanía.

Una ciudadanía activa no sólo espera que el Estado respete e implemente los derechos universales de ciudadanía, sino que lucha por ellos, coopera con el Estado, se enfrenta políticamente con él, hace valer sus argumentos en el espacio público y busca construir alianzas con la sociedad política en la promoción de un proyecto democrático participativo.¹³

De acuerdo con ParlAmericas, un parlamento abierto puede ser entendido como una nueva forma de interacción entre la ciudadanía y los poderes legislativos que fomenta la apertura parlamentaria, con el fin de garantizar la transparencia y el acceso a la información pública, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la ética y la probidad parlamentarias.¹⁴

Por su parte el gobierno mexicano adoptó formar parte de un gobierno abierto siendo miembro de la Alianza por el Gobierno Abierto, el cual dio pie a la *Declaración sobre la apertura del Parlamento*¹⁵ en 2012, y en el que se comprometía a realizar un llamado a los parlamentos nacionales, a los órganos legislativos sub-nacionales y transnacionales, y las organizaciones de la sociedad civil parlamentarios de monitoreo (PMO) para un mayor compromiso con la apertura y la participación ciudadana en el trabajo parlamentario.

En el año 2012, la organización denominada *Opening Parliament*, que tiene como propósito el conectar a organizaciones civiles de más de setenta y cinco países con la finalidad de fomentar la apertura de los parlamentos, ¹⁶ emitió la Declaración sobre la transparencia parlamentaria", en Roma, Italia; misma que fue fundada bajo los principios de acceso a la información (Artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). ¹⁷ La Declaración busca promover la cultura de la transparencia al facilitar el acceso a la información parlamentaria, así como el establecimiento de procesos que permitan la interacción entre la sociedad y el parlamento. ¹⁸

Dicha declaración tuvo eco en el continente americano, por lo que la figura del parlamento abierto comenzó a ser impulsada también en el año de 2012, cuando los países de Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Estados Unidos de América, Guatemala, Honduras, México, Perú y Venezuela, suscribieron la Declaración de Santiago, que recoge los principios de la Declaración sobre la transparencia parlamentaria, e insta a los congresos y asambleas nacionales y legislativas a: "Implementar un marco legal de rendición de cuentas, que incluya, entre otros aspectos, normativa sobre evaluación de la gestión, de acceso a la información pública, de control interno, de lucha contra la corrupción, de prevención de los conflictos de intereses, el tráfico de influencias, las presiones indebidas, el financiamiento de la política, y un marco sancionatorio preciso"; recomendado, además, efectuar un acercamiento con la ciudadanía a través de iniciativas de apertura.¹⁹

Como consecuencia de la Declaración de Santiago, se conformó la Red Parlamentaria Interamericana de Transparencia, Acceso a la información Pública y Probidad, conocida como Red de Parlamento Abierto, misma que fue incorporada a la estructura de gobierno ParlAmericas en septiembre de 2015.

Los objetivos de la Red de Parlamento Abierto, coinciden con aquellos establecidos en la Declaración sobre Transparencia Parlamentaria. ²⁰ Como parte de sus actividades la Red de Parlamento Abierto, ha establecido vínculos con la Alianza para el Gobierno Abierto, con la finalidad de determinar el rol de las y los legisladores en el ejercicio de sus funciones de fiscalización, legislación y control político frente a la implementación del parlamento abierto, incluyendo visitas de estudio sobre la apertura. ²¹

En el caso particular de México, en octubre de 2014, se creó la Alianza para el Parlamento Abierto en México (APA), integrada por el Congreso de la Unión, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (ahora INAI) y doce organizaciones de la sociedad civil, entre las que se destaca el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). ²² La APA incorpora los principios del gobierno abierto al tema parlamentario y tiene como principal objetivo lograr que las instituciones legislativas en México cumplan con los principios y acciones de un parlamento abierto.

Uno de los primeros trabajos que realizo la APA consistió en la elaboración del "Diagnóstico de parlamento abierto en México".²³ Para la realización de este, se elaboró un decálogo de principios, el cual permitió desarrollar noventa y cinco indicadores para la evaluación de la actividad parlamentaria en México.²⁴ Dichos principios son:

| $\sqrt{\ }$ Derecho a la Información | Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas |
|---|--|
| Información Parlamentaria | √ Información Presupuestal y Administrativa |
| √ Información sobre Legisladores y Servidores Públicos | Información Histórica |
| Datos Abiertos y no propietarios | $\sqrt{\mbox{ Accesibilidad y Difusión}}$ |
| Conflictos de Interés | Legislan a favor de Gobierno Abierto |

El diagnóstico realizado arrojó que uno de los principios que obtuvo menor porcentaje fue el relativo a legislar a favor del gobierno abierto.²⁵

IV. Cristalización del parlamento abierto en el orden jurídico del estado de Guanajuato

En Guanajuato, la implementación del parlamento abierto comenzó a gestarse desde el momento en que entraron en funciones de las y los diputados de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado.

Los líderes cumplen un papel destacado en los procesos de comunicación política. En este sentido, es obvio que el mantenimiento de un sistema fluido de comunicaciones por los lideres deviene esencial para el efectivo funcionamiento de formas de gobernanza. Puede decirse que gran parte del trabajo del líder consiste en comunicar y, sobre todo, persuadir no solo a su equipo — de fieles o afines— sino también a sus competidores y al resto de actores relevantes que participan en este nuevo estilo de gobernan.²⁶

Así fue, porque a escasos diecinueve días del inicio de funciones de la actual Legislatura, el 13 de octubre de 2015, la Junta de Gobierno y Coordinación Política (JGyCP) acordó impulsar la figura del parlamento abierto y comenzaron los trabajos para implementarla,²⁷ posteriormente se generaron esfuerzos en el ámbito federal.²⁸

El parlamento tiene el deber de dictar legislación, así como reglas internas de procedimientos y códigos de conducta, que promuevan un entorno propicio que reconozca y proteja el derecho de acceso a la información pública gubernamental y parlamentaria, que promueva una cultura de un gobierno abierto, que provea transparencia al financiamiento político, que salvaguarde la libertad de expresión y de reunión y que proporcione oportunidades para la participación de la sociedad civil y los ciudadanos en el proceso legislativo.²⁹

Estos trabajos tuvieron un punto culminante el 13 de mayo de 2016, en que se publicó en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajua-to*³⁰ la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato, con la que la Sexagésima Tercera Legislatura comenzó a incorporar los principios del parlamento abierto al marco normativo del estado de Guanajuato al implementar la transparencia y acceso a la información en favor de la ciudadanía mediante la publicación de la gaceta parlamentaria, la agenda legislativa y la consulta de

iniciativas a través de un portal web amigable y de fácil navegación, entre otras acciones.³¹ En diversos ámbitos se implementaron otros mecanismos de trabajo.³²

El 1 de enero de 2017, entró en vigor la nueva Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato (LOPL), que dispuso la figura del "Congreso Abierto". En la exposición de motivos que dio origen a esta nueva ley,³³ se estableció que el congreso abierto se caracteriza por "ser transparente en sus labores, rendir cuentas y estar atento a las demandas y anhelos de la sociedad garantizando el derecho fundamental de los guanajuatenses a estar informados sobre el quehacer legislativo y actividades que realice el Congreso."

Los argumentos utilizados por los iniciantes para fundamentar la inclusión de la figura del congreso abierto fueron: la "Declaración sobre la transparencia parlamentaria" y los diez principios del parlamento abierto generados por la APA, contenidos en el Diagnóstico de Parlamento Abierto en México.

En el artículo 12 de la nueva LOPL se prevé la figura del parlamento abierto con la siguiente redacción:

Artículo 12. El Congreso del Estado promoverá la implementación de un Parlamento Abierto orientado en los principios de transparencia de la información, rendición de cuentas, evaluación del desempeño legislativo, participación ciudadana y uso de tecnologías de la información.

En el ejercicio de su función los Diputados promoverán la participación e inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones relacionadas con el proceso legislativo.

El Congreso del Estado impulsará a través de Lineamientos de Parlamento Abierto la implementación de mejores prácticas de transparencia para alcanzar los principios contemplados en el presente artículo, y promoverá una agenda de parlamento y gobierno abierto en los ámbitos estatal y municipal.³⁴

Con esta acción, las y los legisladores del Congreso del Estado de Guanajuato elevaron de categoría los principios contenidos en la Declaración sobre Transparencia Parlamentaria, al incluir la figura de parlamento abierto dentro del derecho positivo lo que insta a quienes conforman el Poder Legislativo no sólo cumplir sino a promover el respeto y la aplicación de los principios de parlamento abierto.

La transparencia, además de eje articulador del gobierno abierto, lo es también de la rendición de cuentas. Por consiguiente, no existe un solo modelo de rendición de cuentas, tampoco un solo modelo de gobierno abierto, y ambos corresponden a lógicas distintas.

[...]

La transparencia debe acompañarse de estímulos negativos por incumplimiento, pero también de positivos por excelente desempeño.

[...]

La transparencia del gobierno abierto es fundamental para la organización del gobierno. No solo implica mejorar la calidad de la decisión, propósito de toda política pública, sino es también la oportunidad de mejorar la organización.³⁵

Además, también se dispuso la obligación de elaborar Lineamientos de Parlamento Abierto, facultando a la JGyCP su aprobación (artículo 72, fracción XXVII). Por lo que puede afirmarse que la regulación de la figura no fue dejada en una mera enunciación, sino que quienes integran la LXIII Legislatura proporcionaron las herramientas y mecanismos a aplicar para hacer efectiva la figura de parlamento abierto.

Aunado a lo anterior, el artículo 211, de la LOPL, prevé la creación de un Consejo Ciudadano de Parlamento Abierto, el cual deberá estar integrado por destacados conocedores de las diversas ramas profesionales; que apoyará el trabajo legislativo de manera honorifica y que durará el lapso de una legislatura. Los legisladores dispusieron que el consejo se conformara en su totalidad por actores externos al Congreso del Estado, en particular: por un representante de la Universidad de Guanajuato y uno de la Procuraduría de los Derechos Humanos, así como los provenientes de colegios de abogados, cámaras empresariales y asociaciones civiles. Las atribuciones que se dispusieron para este consejo fueron las de promover la participación organizada de la sociedad en actividades legislativas; establecer un sistema permanente que permita identificar la percepción de la ciudadanía, en relación a la legislación vigente; integrar un sistema de seguimiento y evaluación de las leyes o decretos vigentes, para tal efecto contarán con el apoyo de la Unidad de Seguimiento y Análisis de Impacto Legislativo; evaluar con objetividad el comportamiento, eficiencia y preparación de los integrantes del Congreso del Estado; y propiciar la elaboración de propuestas ciudadanas de reformas a leyes a través de la iniciativa popular.

Para dar cumplimiento a la obligación impuesta en el artículo cuarto transitorio de la LOPL, el 15 de febrero de 2017, la JGyCP aprobó los Lineamientos de Parlamento Abierto del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, y el día 23 del mismo mes, fueron aprobados por el Pleno del Congreso del Estado de Guanajuato, y publicados en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*, el 3 de marzo de 2017.³⁶

Los lineamientos se caracterizan por impulsar la figura del parlamento abierto a través de la transparencia de la información, rendición de cuentas, evaluación del desempeño legislativo, participación ciudadana y uso de tecnologías de la información.

Además, se prevé que, para evaluar la evolución del parlamento abierto, deberá contarse, al menos, con los siguientes indicadores:

accesibilidad y difusión, cabildeo, conflicto de intereses, datos abiertos, derecho a la información, información histórica, información parlamentaria, información presupuestal y administrativa, información sobre legisladores y servidores públicos, legislar a favor del Parlamento Abierto, participación ciudadana y rendición de cuentas.³⁷

Los Lineamientos imponen la obligación de hacer pública la información relativa a los indicadores previamente mencionados a través de la página web del Congreso del Estado de Guanajuato. Asimismo, establecen que, para mejorar las prácticas parlamentarias, todas las iniciativas y proposiciones que se presenten al Congreso del Estado se deben dar a conocer a la ciudadanía mediante la aplicación de las tecnologías de la información. ³⁸

El enfoque de la gobernanza local revalora el papel de la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones, frente al enfoque de la nueva gestión pública que presta una mayor atención a los productos, resultados e impactos de la gestión [...]. La gobernanza local se ha querido presentar como un nuevo paradigma (legitimador de la acción gubernamental) que crea "escenarios ganadores" para todos los actores [...] implicados, que sin reemplazar al de la nueva gestión pública ni a la gestión basada en aplicación de modelos de excelencia, intenta poner de manifiesto las limitaciones que poseen los enfoques provenientes del management a la hora de aplicarse al sector público.³⁹

Finalmente, para concretar el bloque de reformas, el día 30 de noviembre de 2017, el Pleno del Congreso del Estado de Guanajuato declaró

aprobada la Minuta con Proyecto de Decreto emitida por la Sexagésima Tercera Legislatura mediante la cual se adiciona un segundo párrafo al artículo 41, de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, en materia de parlamento abierto. La iniciativa que dio origen a la reforma fue presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional y desde la exposición de motivos se dijo que representa el "sello indeleble de la madurez democrática en Guanajuato y en todo el país, y, vínculo de confianza, de honestidad y de eficiencia en la relación entre ciudadanos y autoridades". La iniciativa fue turnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, sugiriendo la siguiente redacción:

Artículo 41. [...]

El Congreso del Estado se regirá por los principios de Parlamento Abierto, en términos de su ley orgánica.

En el dictamen emitido el día 20 de septiembre de 2017, la Comisión expresó:

En este camino de consolidación de la apertura gubernamental como sello indeleble de la madurez democrática en Guanajuato y en todo el país, y vínculo de confianza, de honestidad y de eficiencia en la relación entre ciudadanos y autoridades, es necesario dar el siguiente paso, refrendando en nuestro Código Político Local el compromiso de que el Poder Legislativo se rija en base al principio de Parlamento Abierto, en términos de nuestra ley orgánica.

Es decir, esta adición al texto constitucional sería un punto de referencia y el inicio de una nueva etapa de consolidación y fortalecimiento de la transparencia y la apertura de los poderes de nuestro estado a los ciudadanos de Guanajuato.

No podemos dejar de mencionar que, con esta modificación, se fortalece la transparencia, siendo esta una cualidad que todo espacio del poder público debe observar para mantener una relación sana con la ciudadanía. Las y los representantes populares estamos comprometidos a realizar nuestro mandato de cara a la ciudadanía. La mejor manera de garantizar la representatividad de quien nos eligió es siendo congruentes y transparentes en nuestras decisiones y sus motivaciones, y esta reforma es muestra de ello. 42

De esta manera, en caso de que los futuros legisladores decidieran eliminar la figura de parlamento abierto de la Constitución, será necesario contar con la aprobación no sólo de los miembros del Congreso sino de la mayoría de los Ayuntamientos, de conformidad con el artículo 145, del propio texto constitucional.

Así, la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato se ha caracterizado por realizar actividades en favor de la consolidación de los principios del parlamento abierto. Además, debe destacarse, que las y los diputados integrantes de dicha legislatura han trabajado por reducir la brecha contenida en el punto número diez del diagnóstico realizado por la APA relativo a "legislar en favor del gobierno abierto" pues han implementado reformas al orden jurídico del Estado con la finalidad de garantizar la continuidad de la aplicación de la figura de parlamento abierto lo que coloca al Congreso del Estado de Guanajuato como pionero en la implementación de la figura de parlamento abierto al ser el único Congreso, incluso por sobre el Congreso de la Unión, 43 que ha elevado los principios de parlamento abierto a rango constitucional.

V. Conclusiones

Durante la LXIII Legislatura, el Congreso del Estado de Guanajuato ha impulsado la cultura de la transparencia, el acceso a la información y la participación ciudadana a través del uso de las tecnologías, en aras de garantizar la aplicación efectiva de los principios de parlamento abierto. Así mismo, las y los integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura impulsaron la creación de una nueva Ley Orgánica del Poder Legislativo, que prevé la figura de parlamento abierto, además de la creación de un Consejo Ciudadano de Parlamento Abierto y la emisión de los Lineamientos de Parlamento Abierto del Congreso. Finalmente, el día 30 de noviembre se aprobó la minuta que adiciona un segundo párrafo al artículo 41, de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, a través del cual se eleva a rango constitucional la figura del parlamento abierto.

Con ello, las y los integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, afirmaron el compromiso de hacer efectivos los principios de parlamento abierto, situando al Poder Legislativo del Estado de Guanajuato como un ejemplo a seguir a nivel nacional en materia de parlamento abierto.

Notas

- * Médico Especialista en Cirugía General, Hospital Ángeles León. Miembro de la Academia Nacional de Medicina y de la Academia Mexicana de Cirugía. Diputado y Coordinador del Grupo Parlamentario de Acción Nacional, Presidente de la Junta de Gobierno y Coordinación Política 2015-2018.
- ¹ Peral, Antonio Natera, "Nuevas estructuras y redes de gobernanza (New Governance Structures and Networks)", Revista Mexicana de Sociología, México, vol. 67, no. 4, 2005, pp. 755-791.
- ² Merlo Rodríguez, Ivana, "La buropatología en las administraciones públicas de América Latina, el problema. El Open Government ¿la solución?", en Martínez Puón, Rafael, Gobierno abierto para la consolidación democrática, Tirant lo Blanch, México, 2016, pp. 32-81.
- ³ Alianza para el Gobierno Abierto, *El rol del parlamento en la Alianza para el Gobierno Abierto*, http://parlamericas.org/uploads/documents/Informe_OGP_Argentina_SPA.pdf.
- ⁴ Valenzuela Mendoza, Rafael, Gobierno Abierto y rendición de cuentas: implicaciones para el estado mexicano en Uvalle Berrones, Ricardo y García Guzmán, Maximiliano (coords.), *Sentido y alcance de la Rendición de Cuentas*, México, Tirant lo Blanch, 2017. pp. 255-286.
 - ⁵ Peral, Antonio Natera, op. cit., pp. 756-757.
- ⁶ Chaidez Castaños, Melissa. "El Gobierno Abierto en México: ¿Un modelo de Gobernanza?", *Encrucijada Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, México, núm. 24, septiembre-diciembre de 2016, pp. 1-31, www.revistas.unam.mx/index.php/encrucijada/article/download/57768/51202.
- ⁷ Obama, Barack, *Transparency and Open Government. Memorandum for the heads of executive departments and agencies*, 21 de enero de 2009, https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government.
- ⁸ The White House. Fact Sheet: The Open Government Partnership. 20 September 2011, https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/09/20/fact-sheet-open-government-partnership.
 - ⁹ Valenzuela Mendoza, op. cit., p. 260.
- 10 Declaración de Gobierno Abierto, $\it https://www.opengovpartnership.org/declaraci-n-de-gobierno-abierto.$
 - Alianza para el Gobierno Abierto, op. cit.
- ¹² Búfala Ferrer-Vidal, Pablo de, *Derecho parlamentario*, México, Oxford University Press, 1999, p. 208.
- ¹³ Ortiz Rosas, José Enrique, *Ciudadanía y Democracia*, Artículo de opinión, 2013, http://www.e-consulta.com/opinion/2013-10-14/ciudadania-y-democracia.
- ParlAmericas, Definición de parlamento abierto, http://parlamericas.org/uploads/documents/Brochure%20-%20Que%20es%20parlamento%20abierto.pdf.
- ¹⁵ Opening Parliament, *Declaration on Parlamentary openness*, https://openingparliament.org/declaration/.
- ¹⁶ Opening Parliament, *Declaración sobre la línea del tiempo de apertura parlamentaria*, https://openingparliament.org/about/.

- ¹⁷ Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria, https://www.transparencialegislativa.org/publicacion/publicacion-1/.
- ¹⁸ Faria, Cristiano & Rehbein, Malena, "Open parliament policy applied to the Brazilian Chamber of Deputies", *The Journal of Legislative Studies*, abril de 2016, pp. 559-578, https://doi.org/10.1080/13572334.2016.1235333.
- Declaración de Santiago sobre Transparencia e Integridad en los Parlamentos y Partidos Políticos, 12 y 13 enero 2012, http://www.parlamericas.org/uploads/documents/Declaracion%20de%20Santiago.pdf.
- ²⁰ ParlAmericas, Historia Parlamento Abierto, http://parlamericas.org/es/open-parliament/history.aspx.
- ²¹ ParlAmericas, Visita de Estudio sobre Apertura Legislativa, http://parlamericas.org/uploads/documents/Informe_Ottawa_Visita_de_Estudio_SPA.pdf.
- ²² Instituto Mexicano para la Competitividad, Lanzamiento de la Alianza para el Parlamento Abierto en México, 22 septiembre de 2014, http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2014/09/APA.jpg.
- ²³ Alianza del Parlamento Abierto, *Diagnóstico de parlamento abierto en México*, 2015, https://es.scribd.com/document/261743848/Diagnostico-de-Parlamento-Abierto-en-Mexico.
- ²⁴ Alianza del Parlamento Abierto, Decálogo de Principios, https://docs.google.com/viewerg/viewer?url=http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/2015_DPA Presentaci%C3%B3n Diagnostico de Parlamento Abierto en Mexico.pdf.
 - ²⁵ Alianza del Parlamento Abierto, Diagnóstico de parlamento abierto en México, op. cit.
 - ²⁶ Peral, Antonio Natera, op. cit.
- ²⁷ Boletín 1552, Realiza varias aprobaciones la Junta de Gobierno y Coordinación Política, http://www.congresogto.gob.mx/comunicados/realiza-varias-aprobaciones-la-junta-de-gobierno-y-coordinacion-política.
- ²⁸ El 20 de abril de 2016, la Cámara de Diputados, aprobó por unanimidad, la reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, con el objetivo de crear la Comisión Bicameral de Acceso a la Información, Protección de Datos Personales y Parlamento Abierto y turnó la iniciativa al Senado de la República.
 - ²⁹ Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria, op. cit.
- ³⁰ Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, núm. 77, Tercera Parte, http://periodico.guanajuato.gob.mx/downloadfile?dir=files_migrados&file=PO_77_3ra_Parte_20160513_1847_12.pdf.
 - ³¹ Página web del Congreso del Estado: http://www.congresogto.gob.mx/
- ³² Cámara de Diputados, Informes de Parlamento Abierto, http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comision-de-Desarrollo-Social/Informes-y-Opiniones/Informes-de-Parlamento-Abierto.
- ³³ Iniciativa de Decreto de una nueva Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Guanajuato; y, consecuentemente, se abrogue la vigente, http://congresogto.gob.mx/uploads/archivo/archivo/7218/63176.pdf.
- ³⁴ Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato Publicada en el *Periódico Oficial del Estado* núm. 207, Séptima Parte, 27 diciembre 2016, http://congresogto.gob.mx/uploads/ley/pdf/151/LEY_ORG_NICA_DEL_PODER_LEGISLATI-VO_DEL_ESTADO_DE_GUANAJUATO_PO_18dic2017.pdf.
 - ³⁵ Valenzuela Mendoza, Rafael Enrique, op. cit.

- ³⁶ Periódico Oficial del Gobierno del Estado, Número 36. Tercera Parte, Lineamientos de Parlamento Abierto del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, http://periodico.guanajuato.gob.mx/downloadfile?dir=anio_2017&file=PO%2036%203ra_20170303_0958_18.pdf.
 - ³⁷ Íbidem, artículo 5.
 - ³⁸ Íbidem, artículos 8, 9 y 10.
 - ³⁹ Peral, Antonio Natera, op. cit.
- ⁴⁰ Pleno del Congreso del Estado, Orden del día, 30 noviembre 2017, http://www.congresogto.gob.mx/ordenes/1007.
- Texto de la Iniciativa presentada por el Grupo Parlamentario de Acción Nacional ante el Congreso del Estado de Guanajuato el día 23 de febrero de 2017, http://www.congresogto.gob.mx/uploads/archivo/archivo/8295/63279.PDF.
- ⁴² Iniciativa formulada por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, a efecto de adicionar un segundo párrafo al artículo 41 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, http://congresogto.gob.mx/uploads/archivo/archivo/10072/845.pdf.
- ⁴³ Desde el Congreso de la Unión, las senadoras Laura Angélica Rojas Hernández, Ma. del Pilar Ortega Martínez y los senadores Héctor Larios Córdova, Francisco de Paula Búrquez Valenzuela y Jorge Luis Preciado Rodríguez —todos ellos del Partido Acción Nacional— propusieron el 19 de julio de 2017 un punto de acuerdo ante la Comisión Permanente, para la implementación del parlamento abierto en el propusieron exhortar al Senado de la República, a la Cámara de Diputados, a las legislaturas de los Estados y —al entonces— Asamblea Legislativa del Distrito Federal a instrumentar los mecanismos internos necesarios para la implementación de la figura de parlamento abierto.

Texto del Punto de Acuerdo presentado por Senadores del PAN ante la Comisión Permanente del Senado de la República el día 10 de julio de 2013 con relación a la adopción de los principios de parlamento abierto, http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=cp&mn=4&id=42265.

Parlamento abierto: una herramienta para el fortalecimiento de la democracia

Miriam Patricia CALLE SARAVIA*

SUMARIO: I. Introducción. II ¿Qué es el gobierno abierto? III. Parlamento abierto. IV. Democracia. V. Parlamento abierto: una herramienta para la consolidación de la democracia. VI. Conclusión.

I. Introducción

La creciente desconexión de los ciudadanos con los responsables de la toma de decisiones públicas ha provocado una nueva configuración del diseño institucional. Los parlamentos al igual que otros poderes y ámbitos de gobierno, han implementado diversas acciones que promueven la transparencia, mediante la apertura de datos públicos; la participación ciudadana, en el diseño es implementación de políticas públicas (se busca que la población pueda incidir en la toma de decisiones); y uso de las nuevas tecnologías de información.

Las iniciativas sociales han jugado un papel importante en este contexto, pues gracias a ellas se ha impulsado la creación de distintas políticas que promueven la incursión del gobierno abierto y parlamento abierto a nivel federal y las entidades federativas. El objetivo fundamental es promover el uso de mecanismos y herramientas para un monitoreo y control ciudadano eficaz y eficiente, a fin de asegurar una participación y colaboración ciudadana inclusiva en los proyectos, procesos y quehacer de las instituciones públicas. Todo esto, con el fin de construir una nueva relación entre representantes y representados, con base en los principios de

colaboración, participación, transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información pública, y uso de las TIC.

Con la apertura de las instituciones públicas hacia la sociedad se enmarca el propósito de fortalecer los sistemas democráticos, incrementando los niveles de confianza de la ciudadanía en las instituciones, potenciando la participación y el compromiso cívico. Con ello, se mejora la calidad, eficacia y eficiencia de los gobiernos y sus administraciones públicas.

II. ¿Qué es el gobierno abierto?

El interés gubernamental por implementar una agenda de gobierno abierto ha cobrado importancia en la últimos años. Este interés reconoce la necesidad de un mayor involucramiento de la ciudadanía en las decisiones y quehacer de gobierno. El nuevo paradigma de gobierno abierto representa una expresión moderna de la cultura democrática, con una base sólida en las tecnologías de la información y la participación ciudadana. Su objetivo es hacer que el Estado sea más eficiente y moderno promoviendo un cambio estructural que empodere a los ciudadanos y reafirme el llamado al servicio de las instituciones públicas.

No existe un consenso general sobre la definición de gobierno abierto. Se trata de un concepto que ha evolucionado rápidamente, y cuyo significado varía contextualmente. Sin embargo, existen organizaciones que definen la noción de gobierno abierto con base en algunos rasgos fundamentales. Entre los principales esfuerzos por operacionalizar su significado esta el realizado por la iniciativa Open Government Partnership (OGP), que es una plataforma multilateral que busca asegurar compromisos concretos de los gobiernos para promover la transparencia, capacitar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernabilidad. De acuerdo con esta iniciativa, el gobierno abierto involucra tres componentes principales: la transparencia (esto es, que la sociedad puede conocer claramente el funcionamiento del gobierno), el compromiso público (es decir, que la sociedad puede influir en el funcionamiento del gobierno a través de su involucramiento en los procesos de la política pública) y la rendición de cuentas (esto es, que la sociedad puede llamar a cuentas al gobierno por su desempeño).²

Otro de los esfuerzos claros por definir el gobierno abierto, se encuentra vinculado a la administración del ex-presidente de Estados Unidos Barack Obama, quien presentó la iniciativa para un gobierno abierto

mediante el memorándum sobre "Transparencia y Gobierno Abierto". En este instrumento fundacional se establece que el gobierno abierto es un mecanismo para fortalecer la democracia y promover la eficiencia y eficacia en la gestión de gobierno.³

El propósito principal de dicha iniciativa se relacionaba con mejorar la confianza pública a través de tres principios esenciales; transparencia, participación pública y colaboración. Se entiende por transparencia que la información producida por el gobierno debe estar a disposición del público. De forma que pueda ser encontrada y utlizada fácilmente. Asimismo, debe fomentar y promover la rendición de cuentas. Por otra parte, la participación pública busca que la sociedad mejore la calidad de toma de decisiones del gobierno, propiciando que los ciudadanos se involucren en la elaboración de políticas públicas. Finalmente, la colaboración busca comprometer a los ciudadanos en el trabajo de su gobierno, mediante el uso de herramientas innovadoras para cooperar con los distintos niveles de gobierno, asociaciones, empresas e individuos del sector privado. Estos principios dieron lugar a distintas estrategias que impulsan el gobierno abierto con dos ejes comunes: la apertura de datos públicos (Open data o <dimensión de apertura>) y la apertura de procesos y el uso de redes sociales y plataformas de participación ciudadana (Open Action o < dimensión relacional>).4

Cabe resaltar que el gobierno abierto busca que las instituciones gubernamentales innoven sus procesos, técnicas administrativas, y la relación gobierno-sociedad, con el objeto de modificar su funcionamiento y hacerlas más abiertas. De esta manera se busca propiciar administraciones más transparentes, que rindan cuentas a la sociedad y que promueva distintas acciones participativas y colaborativas entre representantes y representados.

Los principios de gobierno abierto son características esenciales que las sociedades modernas reclaman a sus instituciones, pues el descontento y la necesidad de generar un cambio en la operación de los gobiernos fortalece el interés de la ciudadanía en participar y evaluar las decisiones de gobierno. En este sentido, el gobierno abierto propicia una conexión entre ciudadanos e instituciones públicas, con el propósito de fortalecer los sistemas democráticos.

La transparencia, participación y colaboración representan aspectos importantes de una democracia. Con la aplicación de éstos se incrementa el nivel de confianza de la ciudadanía en las instituciones políticas, se potencia la participación en los asuntos públicos y se mejora la calidad,

eficiencia y eficacia de los gobiernos.⁵ La aplicación de los principios de gobierno abierto posibilita espacios de innovación institucional. La idea consiste en proponer una nueva forma de gobernar —en el contexto actual—, mediante el uso de las tecnologías de la información.⁶ Implementar el uso de tecnologías de información en los gobiernos no significa únicamente reducir trámites y descentralizar servicios públicos. El objetivo principal, según el Banco Interamericano de Desarrollo (2012), es abrir espacios de participación y colaboración del ciudadano en los asuntos de interés público. Al sentirse involucrada en los asuntos de gobierno, la ciudadanía legitima la acción pública, provocando que la democracia se vea fortalecida y que incremente el bienestar colectivo.

En México la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)⁷ busca que los gobiernos sean más transparentes, rindan cuentas y mejoren la capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos. El propósito consiste en mejorar la eficiencia del gobierno, así como la calidad de los servicios que reciben los ciudadanos.⁸ Se han presentado ya tres planes de acción, los cuales consideran distintas líneas orientadas a impulsar el gobierno abierto. El "Plan de Acción 2013-2015" consta de cinco ejes prioritarios: Gobierno centrado en la ciudadanía; Presupuesto abierto y participativo; Datos abiertos para el desarrollo; Empoderamiento y participación ciudadana; y Gobernanza de recursos naturales. Mientras que el "Plan de Acción 2016-2018" se elaboró con base en el objetivo de vincular los principios de Gobierno abierto con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de Naciones Unidas. Estos planes de acción de Gobierno abierto se han implementado a lo largo del territorio mexicano, pues se busca que los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, innovación y evaluación de políticas públicas se adopten en el gobierno federal, el poder judicial y el poder legislativo, así como en los demás niveles de gobierno.

III. Parlamento abierto

De acuerdo con el *Informe Parlamentario Mundial de la Unión Interparlamenta*ria, ⁹ la confianza que los ciudadanos tienen en los parlamentos o congresos legislativos se encuentran casi en el último lugar entre todas las instituciones públicas (PNUD, 2012). Este bajo nivel de confianza representa un reto mayúsculo para los países democráticos, pues los parlamentos representan una institución trascendental para el correcto funcionamiento del régimen, toda vez que su función principal es representar al pueblo—como enlace de las preocupaciones de la ciudadanía—, garantizando leyes y políticas públicas que respondan a las necesidades de la población.

Para recuperar la confianza en los ciudadanos, los parlamentos al igual que otros poderes y ámbitos de gobierno, han implementado distintas acciones enfocadas en la transparencia, rendición de cuentas, participación y uso de las tecnologías. Con dichas acciones se busca impulsar el parlamento abierto en aras de mejorar los niveles de legitimidad de su actuación.

A nivel mundial, es palpable la importancia de que los parlamentos sean abiertos. De hecho, distintas organizaciones que trabajan en la materia han redactado la *Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria*. En ésta se establece el tipo y el cómo se debe hacer pública la información parlamentaria, así como los principios para crear una cultura de transparencia en la sociedad. ¹⁰ A raíz de la declaración, diversas iniciativas de organizaciones civiles en varios países han apoyado dicha iniciativa. De manera que sus parlamentos han enfocado sus energías al asunto de la transparencia parlamentaria.

Al igual que el gobierno abierto, el concepto de parlamento abierto, carece de una definición consensuada entre autores e instituciones. La organización ParlAméricas¹¹ y la Organización de los Estados Americanos, definen que el parlamento abierto es un concepto que deriva del gobierno abierto, pues es considerada como una nueva forma de interacción entre la ciudadanía y el parlamento. Entre sus principios se destaca la transparencia y acceso a información sobre las legislaturas nacionales —no basta con poner a disposición la información, esta debe ser accesible para las y los ciudadanos—, permitiendo la participación de la ciudadanía en el proceso de creación de leyes y utilizando las TIC. Con ello, se promueve el uso de mecanismos y herramientas para un monitoreo y control ciudadano eficaz y eficiente, a fin de asegurar una participación y colaboración ciudadana inclusiva en los proyectos, procesos y quehacer del Poder Legislativo.¹²

Otra definición de parlamento abierto es desarrollada por la iniciativa mexicana "Alianza para el Parlamento Abierto" (APA) que, al igual que ParlAméricas, se basa en algunos elementos del gobierno abierto. De esta manera, define al parlamento abierto como una nueva relación entre representantes y representados, en términos de transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información pública, participación ciudadana, colaboración y uso de las Tics. Este tipo de concepciones, buscan

enfatizar la necesidad de que los ciudadanos obtengan mayor información del trabajo parlamentario y que, a su vez, puedan influir en éste. Asimismo, se aspira a que los parlamentos sean más receptivos a las necesidades del ciudadano, y que las cuentas sean claras respecto al gasto público.

Para el impulso de parlamentos abiertos, la APA considera diez principios fundamentales: derecho a la información; participación ciudadana y rendición de cuentas; información parlamentaria; información presupuestal y administrativa; información sobre legisladores y servidores públicos; información histórica; datos abiertos y no propietario; accesibilidad y difusión; conflictos de interés, y legislación a favor del gobierno abierto.

Incorporar cada uno de los principios de la APA, permitirá que se pueda observar y controlar cada una de las acciones del parlamento. Asimismo, los ciudadanos y organizaciones sociales podrán involucrarse en las decisiones que se tomen, y finalmente, se inducirá a que los parlamentos puedan reinventarse mediante el uso de tecnologías de información. ¹⁴ Estos principios, a su vez, se enfocan en cinco ejes particulares:

- Promover una cultura de transparencia y rendición de cuentas.
- Impulsar la participación ciudadana en el ámbito legislativo.
- Transparentar la información y recursos legislativos de los representantes populares.
- Facilitar el acceso a la información parlamentaria y a los legisladores.
- Permitir el acceso electrónico y el análisis de información parlamentaria.

Si bien cada uno de estos ejes son importantes para la consolidación del parlamento abierto, en este artículo centraremos la atención en la transparencia y rendición de cuentas, pues es considerado como el sello característico de un gobierno abierto. A su vez, es un elemento central para el ejercicio de la democracia representativa y una herramienta eficaz en contra de la corrupción. ¹⁵

IV. Democracia

Para Giovanni Sartori, el final del siglo XX es considerado como la era de la "confusión de la democracia", refiriéndose al desencanto de los ciudadanos con los partidos políticos y el sistema democrático. ¹⁶ En la actua-

lidad, la democracia atraviesa por serias dificultades para alcanzar su firme establecimiento y consolidación. Las demandas sociales no satisfechas, la deslegitimación de la función social del Estado, los problemas para garantizar el estado de derecho, la ineficacia e inefectividad de los políticos no contribuyen a la consolidación del régimen. Consolidar la democracia es un proceso con desafíos que implican la construcción de instituciones que defiendan los derechos de la ciudadanía y que combatan la corrupción mediante mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos.

Los bajos índices de calidad democrática son el reflejo de descontento de la ciudadanía con los gobiernos y la falta de legitimidad del sistema democrático. Trabajar en el fortalecimiento de las instituciones, los derechos civiles, políticos y sociales de la ciudadanía, además, impulsar su participación en la esfera pública, representan elementos clave para trabajar en la consolidación de la democracia. Aunado a ello, se deben considerar otras dimensiones básicas en la consolidación de un sistema democrático.¹⁷

- Derechos políticos y libertades civiles. Su existencia es una condición que resulta indispensable para que los ciudadanos puedan elegir libremente a sus representantes, formular sus preferencias políticas y trasladarlas a la arena pública.
- Responsiveness ("responsividad"). Es una dimension que tiene que ver con el resultado de la satisfacción de los ciudadanos y de la sociedad civil con el gobierno. En palabras de Robert Dahl (2012) representa la "aptitud del gobierno para responder a las preferencias de los ciudadanos.
- Participación. El nivel de participación juega un rol importante en la democracia ya que es una importante expresión de salud democrática. Esta puede entenderse como "aquellas actividades que los ciudadanos realizan con el fin de influir en la estructura del gobierno, en la elección de autoridades o en las políticas gubernamentales." 19
- Estado de Derecho. La calidad de una democracia también se mide por la existencia de un sistema legal que hace efectivos los derechos políticos, las libertades civiles y los mecanismos de rendición de cuentas de manera igualitaria. Sin un Estado de derecho sólido, defendido por un poder judicial independiente, la igualdad y la dignidad de los ciudadanos están en riesgo.²⁰

• Rendición de cuentas. En una democracia el gobierno y la clase política están sujetos a tres tipos mecanismos que ponen límites a posibles abusos de poder: 1) rendición de cuentas vertical: a través de elecciones regulares y justas; 2) horizontal: a través de ciertas instituciones estatales, y 3) social: a través de diferentes grupos de la sociedad civil o incluso individuos.²¹

Estas dimensiones representan aspectos que los sistemas democráticos deben atender, pues son condiciones mínimas que se tendrían que garantizar en una democracia de calidad. Cambiar la manera en la que actúa el gobierno para hacerlo más legítimo corresponde tanto a ciudadanos como a las autoridades. De modo que debe construirse una nueva relación entre éstos, donde la población participe y tenga la posibilidad de influir en las decisiones de interés público. A su vez, es necesario exigir mayor transparencia y rendición de cuentas en las instituciones, con el fin de que se reconozca el trabajo de los servidores públicos, así como evitar actos de corrupción. El débil Estado de derecho²² con el que se cuenta — situación en la que no prevalece un sistema normativo universal justo, conocido y aplicado para todos— muestra la incapacidad y vulnerabilidad de las instituciones políticas en las democracias. Lo cual provoca que el proceso de decisión y asignación de recursos no beneficie a las mayorías, y donde los sectores más desprotegidos se vean afectados. La percepción pública de impunidad y corrupción en el país prevalece más que nunca. De hecho el descontento con el funcionamiento de la democracia se encuentra en sus niveles más altos.²³ Por esta razón se vuelve fundamental fortalecer las iniciativas para mejorar el Estado de derecho.

Gran parte del debate actual sobre la calidad y consolidación de los regímenes democráticos gira en torno a la participación de la ciudadanía. La democracia consiste en una forma de gobierno en el que el propio pueblo toma sus decisiones respecto a los asuntos de interés público. Por lo que es una cuestión de central importancia conocer ¿quién participa en las decisiones políticas? No obstante, es sabido que esta participación no es automática ni homogénea en todos los estratos socioeconómicos. De hecho, para Sidney Verba y Norman Nie (1972) el nivel de democracia es más bajo cuando muy pocos forman parte de la toma de decisiones. Las elecciones, la libertad de expresión, las garantías de los derechos de las minorías, y todas las demás instituciones vinculadas con la democracia están relacionadas con la participación de las personas en la vida política. La participación política puede entenderse como "aquellas actividades

en que los ciudadanos intentan influir en: la estructura del gobierno, en la elección de autoridades o en las políticas gubernamentales". ²⁴ La participación ciudadana puede adoptar distintas modalidades. Entre ellas se encuentra el involucramiento de las personas en el proceso político electoral, o bien la actividad comunitaria y el contacto con la administración.

Según Sidney Verba y Norman Nie (1978) los ciudadanos participan de diversas formas como: a) votar, comprendiendo actividades como sufragar en elecciones nacionales, regionales y locales, plebiscitos y referéndum; b) participar en campañas políticas, se caracteriza por ejercer presión, comunicando los propósitos de la campaña, donde el resultado es colectivo, incluye actividades como convencer a otros ciudadanos a seguir a un candidato, asistir a reuniones políticas, aportar dinero para campañas políticas, ser miembro de una organización política, desplegar afiches, distribuir propaganda política; c) actividad comunitaria, que comprende ser miembro de una organización dirigida a resolver problemas comunes a un sector de la población, y trabajar individual o colectivamente para resolver problemas comunitarios; d) actividad particular, se trata de cualquier actividad que se realice de manera individual pero que busque tener efectos en el sistema político; e) actividad de protesta, caracterizada por presión a las autoridades constituidas, y comprende actividades como asistir a manifestaciones y marchas, demandar públicamente si el gobierno hace algo que se considera incorrecto o perjudicial, o bien participar en campañas de desobediencia civil. Aunque votar en una elección para elegir sus representantes (presidente, gobernador, presidente municipal o representantes en el congreso) es la mayor acción participativa de los ciudadanos, el resto de las actividades señaladas son indispensables para la vitalidad de una democracia.

V. Parlamento abierto: una herramienta para la consolidación de la democracia

El parlamento²⁵ es considerado una de las instituciones más representativas y cercanas a la sociedad, pues mediante sus integrantes —quienes son elegidos por elección popular— expresan la voluntad del pueblo o de los partidos a los que representan. Sus principales funciones se enfocan en la representación a la ciudadanía, así como la deliberación respecto a los asuntos públicos con el fin de emitir las disposiciones jurídicas que regulan al Estado. Además, ejercen una función de control y fiscalización

a la acción del poder ejecutivo. ²⁶ Los parlamentos representan una de las principales carácteristicas de los regímenes democráticos, pues realizan la integración de un conjunto de intereses —intereses de diversas fuerzas políticas— y el desarrollo de consensos fundamentales, a través de la regla de las mayorías. ²⁷

Sin embargo, en México —de acuerdo a una encuesta realizada por el Latinobarómetro— el 38.5% de la personas consideran que el congreso nacional está haciendo mal su trabajo. La misma encuesta revela que la confianza que los mexicanos tienen en el Congreso registra niveles muy bajos; el 36.8% del 100% de las personas encuestadas no tienen ninguna confianza en el congreso, el 34.6% tiene poca confianza y el 19.9% tiene algo de confianza. Esta información advierte sobre la necesidad de un cambio en el funcionamiento de los parlamentos con el objetivo de establecer una relación entre representantes y representados. Los diferentes casos de corrupción registrados en las instituciones, los altos niveles de impunidad, la poca transparencia de los asuntos públicos, y sobre todo, que las necesidades de sociedad usualmente no son atendidas, han provocado una creciente desconfianza hacia los poderes públicos, incluyendo los parlamentos.

Ante ello, es importante realizar distintas acciones para minimizar dicha desconfianza e involucrar a la sociedad en los asuntos públicos. Implementar los principios de parlamento abierto, promueve que éstos sean más abiertos, participativos y colaborativos, con el fin de que se legitime la función parlamentaria y se garantice la eficiencia y efectividad de sus actos. Contar con un parlamento confiable y cercano al pueblo, contribuye a la consolidación de la democracia.²⁹ La implementación de los diez principios de gobierno abierto, en conjunto con la adopción de las recomendaciones de la Declaratoria de la Transparencia, es capaz de promover una nueva relación entre ciudadanía y régimen. La idea consiste en favorecer mecanismos para que la información sea totalmente pública y que los parlamentos adopten medidas que garanticen la participación ciudadana, a su vez, que las organizaciones y ciudadanos interesados no sean limitados en su rol de fiscalizadores de la actividad parlamentaria. Por otra parte, la información debe ser pública y accesible, sin necesidad que alguien en particular la solicite expresamente. El parlamento debe garantizar que el acceso a la información esté asegurado a todos los ciudadanos indiscriminadamente a través de múltiples canales y en forma gratuita, oportuna y veraz. Si bien la definición de parlamento abierto se ha enfocado exclusivamente en aspectos de transparencia, acceso a la información, responsabilidad, y participación, en los últimos tiempos se han agregado mas aspectos, pues se buscan atender mayores espacios mediante el uso de las tecnologías de información.³⁰

Realizar acciones que verifiquen, valoren, supervisen y midan las actividades del quehacer parlamentario son herramientas importantes que tienen como propósito generar conocimiento útil para la mejora el desempeño del parlamento. Estas acciones deben realizarse en un marco de colaboración formal entre organizaciones de la sociedad civil, la ciudadanía y las autoridades.

El parlamento abierto, junto a la aplicación de sus distintos principios, representan una forma de fortalecer la democracia a través de una mayor transparencia, participación y colaboración. Pues una condición subyacente de una democracia consolidada es el acceso a la información. ³¹ Los ciudadanos informados pueden contribuir mejor a los procesos democráticos, comprender mejor y aceptar la base de las decisiones que los afectan y estar en mejores condiciones para afrontar las situaciones en que viven. ³²

Si bien en el país se han implementado distintas iniciativas para impulsar el parlamento abierto tanto a nivel federal como en las entidades federativas, los resultados todavía no son alentadores. El APA registra entre los poderes legislativos un promedio del 47 por ciento de cumplimiento en los diez rubros —equivalentes a los diez principios fundamentales. Los resultados en algunos rubros son reveladores. Sirva como ejemplo el de *Datos abiertos*, donde se tiene un 5 por ciento de promedio a nivel nacional; un 17 por ciento en la *Información Presupuestal y Administrativa*; y un 21 por ciento en el principio *conflictos de interés*. Es pertinente señalar que existen importantes diferencias estaduales. Así, las entidades peor evaluadas son Estado de México, con un 22.7 por ciento, y Morelos con un 26.8%, mientras que entidades como Guanajuato y Chihuahua están mejor evaluadas con una 69.1 y 60.8 por ciento, respectivamente. Estas entidades, son las únicas que alcanzan un nivel de muy satisfactorio. La federada de sentidades como las únicas que alcanzan un nivel de muy satisfactorio.

Aunque queda un camino largo por recorrer en la implementación de los principios del parlamento abierto a fin de mejorar la participación ciudadana, fortalecer la colaboración y la transparencia, es necesario redoblar los esfuerzos para propagar esta nueva expresión de la cultura democrática. El objetivo es hacer que el Estado sea más eficiente y moderno promoviendo un cambio estructural que empodere a los ciudadanos y reafirme el llamado al servicio de las instituciones públicas.

VI. Conclusión

El análisis del gobierno abierto es fundamental para entender el contexto en el que surge la noción de parlamento abierto, pues este último se basa en los principios de participación, transparencia y colaboración. La implementación del parlamento abierto en México emerge por la necesidad de una transformación en el actuar de las instituciones, debido a los altos índices de corrupción y deslegitimación de su función social. Motivo por el cual los ciudadanos reclaman mayores espacios de participación y colaboración política.

La incursión de los principios de parlamento abierto busca que el poder legislativo a nivel nacional y subnacional sea más transparente, participativo y colaborativo. Se trata de fortalecer la legitimidad de la función parlamentaria y se garantice la eficiencia y efectividad de sus actos. A su vez, se busca que los ciudadanos sean partícipes de las decisiones que se toman, por lo que el compromiso cívico y la colaboración de todos los actores es fundamental para consolidar los principios del parlamento abierto y, de esta manera, pueda fortalecerse la democracia. La evaluación, monitoreo, rendición de cuentas y transparencia del quehacer institucional han mejorado la capacidad operativa de las instituciones públicas. En este sentido, la información que las evaluaciones proveen reorienta el actuar de las instituciones a resultados más eficientes, eficaces, y basados en resultados. El aprendizaje institucional derivado de las evaluaciones fortalece y enriquece la toma de decisiones públicas, al tiempo que las transparenta: conocer el uso de los recursos públicos impulsa la rendición de cuentas. Con lo anterior, las acciones de las instituciones se vuelven más democráticas. Contar con instituciones sólidas y eficaces fortalece de manera directa el Estado de derecho, provocando una funcionalidad y estabilidad del sistema democrático.

Notas

- * Maestra en políticas públicas comparadas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-MÉXICO, especialista en el análisis y evaluación de políticas públicas.
- ¹ Oszlak, Oscar, "Gobierno Abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública", *Colección de Documentos de Traba sobre e-Gobierno, red de Gobierno electrónico de América Latina y el Caribe-Red GEALC*, núm. 5 septiembre de 2013, pp. 27-18.
- ² Tomado de *Open Government Partnership*, disponible en: https://www.opengovpartnership.org.

- ³ Memorándum sobre la "Transparencia y Gobierno Abierto" promulgado el 21 de enero de 2009. Disponible en: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Transparency_and_Open_Government/.
- ⁴ Mariñez, Navarro, "Parlamento abierto y democracia: Un debate sobre lo más allá de la poliarquía", Estudos de Administracao e Sociedade, vol. 1, núm. 1, 28 de septiembre de 2016, https://www.researchgate.net/publication/310643796.
- ⁵ Hansson, K. Belkacem, K. et al, Open Government and democracy, Institute of Applied Systems Analysis, IIASA, V. 33, 9 de diciembre de 2014, https://doi.org/10.1177/0894439314560847.
- ⁶ Ramiréz, A. y Dassen, N., *El avance de las políticas de Gobierno abierto en América Latina y el Caribe*, Inter-American Development Bank, marzo de 2014, pp. 5.
- ⁷ La AGA, define al gobierno abierto como un nuevo modelo de gobernanza que busca transformar la relación entre gobierno y sociedad para fortalecer nuestra democracia. Se trata de crear un ecosistema que posiciona al gobierno como plataforma de innovación. Gobierno abierto se basa en una cultura de transparencia, colaboración, participación y rendición de cuentas que permita la creación de nuevos emprendimientos y la generación de soluciones a retos públicos que se suscriban al desarrollo del país. A su vez, considera tres principios esenciales: 1) Transparencia y acceso a la información, 2) Rendición de cuentas, 3) Participación ciudadana y 4) Tecnología e innovación.
- ⁸ Tomado de Alianza para el Gobierno Abierto, disponibles en:http://gobabiertomx.org/.
- ⁹ La Unión Interparlamentaria (UIP) es la única organización que representa a la rama legislativa de los gobiernos en una escala mundial. Su propósito fundamental es promover la paz y la democracia a través del diálogo político.
- ¹⁰ La DeclaraciónTransparencia Parlamentaria es una llamado a los parlamentos nacionales, y a los órganos legislativos nacionales para generar mayor compromiso parlamentario con la transparencia y la participación ciudadana. Esta Declaración fue presentada en Abril de 2012 en la conferencia de Líderes de organizaciones de la sociedad civil de monitoreo parlamentario. Disponible en http://www.openingparliament.org/.
- ParlAméricas es una institución que promueve la Diplomacia parlamentaria en el Sistema interaméricano, está compuesta por las Legislaturas Nacionales de los Estados miembro de la OEA de Norte, Centro y Sudamérica y el Caribe. Su objetivo principal es impulsar Parlamentos Abiertos potenciando los principios de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y ética y probidad.
- ¹³ Tomado de Parlaméricas, Disponible: http://parlamericas.org/uploads/documents/Pamphlet-ES.pdf.
- La Alianza para el Parlamento Abierto (APA) es un espacio de encuentro de organizaciones de la sociedad civil, instituciones legislativas y órganos garantes de acceso a la información y protección de datos personales, cuyo objetivo es lograr que los 32 instituciones legislativas cumplan con los principios y acciones de parlamento abierto. Esta alianza fue instalada el 22 de septiembre de 2014.
- ¹⁴ Bohórquez, E. (coord), Parlamento abierto, retos y logros, t. I: *Parlamento abierto: Colaboración hacia una representación moderna*, Transparencia Méxicana, pp. 17-21.
 - ¹⁵ Arenilla, S., Crisis y reforma de la administración pública, España, Netbiblio, S. L. 2011, p. 15.
 - ¹⁶ Sartori, G., La política: lógica y método en las ciencias sociales. México, FCE, 1987.
- ¹⁷ Morlino, L. y Diamond L, Assissing the Quality of Democracy, The John Hopkins University Press and the National Endowment for Democracy, october 2004, pp. 18-32.
- ¹⁸ Levine, D. y Molina, J., La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada, América Latina 2007, núm. 45, pp. 17-46.

- ¹⁹ Verba, S., N. Norman, et. al., Participation and Political Equality, Cambridge University Press, Cambridge, 1978, pp. 53-56.
- $^{20}\,$ O'Donnell, G., Why the Rule of Law Matters, Journal of Democracy, vol. 15, 2004, núm. 4, pp. 32-46.
 - 21 Ibidem.
- En los últimos años, la promoción del Estado de derecho en los países en vías de desarrollo ha cobrado mayor importancia. Varias organizaciones internacionales y bancos multilaterales de desarrollo han impulsado medidas para el fortalecimiento del Estado de derecho, puesto que es considerado como un factor determinante para la consolidación de la democracia, disminución de problemas sociales, crecimiento económico y estabilidad.
- ²³ Según datos de Latinobarómetro 2015, de 1200 muestras seleccionadas, 498 que representa el (41.5%) se encuentra *no muy satisfecho* con el funcionamiento de la democracia, 439 (36.6%) se encuentra *nada satisfecho*, 179 que representa el (14.9%) de los casos están en el nivel de *más bien satisfecho* y 46 casos (3.8%) se encuentran *muy satisfechos* con el funcionamiento de la democracia, el restante no sabe, no responde.
 - ²⁴ *Ibidem*, p. 9.
- ²⁵ El término Parlamento se llega a utilizar como sinónimo de Poder Legislativo, Asamblea o Congreso. Congreso de la Unión, Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/.
- $^{26}\,$ Tomado del portal web del Congreso de la Unión de los Estado Unidos Méxicanos. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/.
- ²⁷ Liebert, U., The Centrality of Parliament in the Consolidation of Democracy: A Theoretical Exploration, Political Science Institute Heldelberg, Alemania, documento de trabajo 7, 1989.
- ²⁸ Los datos obtenidos de Latinobarómetro 2015, señalan que de 1200 personas encuestadas el 38.5% de las personas considera que los congresos están *haciendo mal su traba-*jo, el 33.9% considera que lo *están haciendo bien*, el 12.5% considera que lo están haciendo muy mal. Esta información esta disponible en www.latinobarometro.org.
- Noveck, B., The Single Point of Failure. En: D. Lathrop y L. Ruma (eds.), Open Government. Collaboration, Transparency, and Participation in Practice, Sebastopol, CA: O'Reilly Media, 2014 pp. 49-69.
- ³⁰ Clarke, A. y Francoli, M., What's in a Name? A Comparison of 'Open Government' Definitions across Seven Open Government Partnership Members. eJournal of eDemocracy and Open Government, vol. 6 (1), 2014, p. 248.
- ³¹ Harrison, T. M., y Sayogo, D. S. *Transparency, participation, and accountability practices in open government: A comparative study. Government Information Quarterly*, 31(4), 2014, pp. 513-525. doi: http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2014.08.002.
 - 32 Ibidem.
- ³³ Derecho a la información; participación ciudadana y rendición de cuentas; información parlamentaria; información presupuestal y administrativa; información sobre legisladores y servidores públicos; información histórica; datos abiertos y no propietario; accesibilidad y difusión; conflictos de interés; legislación a favor del gobierno abierto.
- ³⁴ Tomado de Alianza para el Parlamento Abierto, disponible en www.parlamento-abierto.mx/diagnostico2017/.

La transparencia del Poder Legislativo del estado de Guanajuato

Alfredo SAINEZ ARAIZA*

La transparencia del Poder Legislativo del estado de Guanajuato está vinculada con la categoría de parlamento abierto y, por ende, al concepto de gobierno abierto.

El gobierno abierto constituye "un modelo de Gobierno que persigue maximizar el valor público promoviendo la transparencia y rendición de cuentas y la participación y la colaboración y, a través de la priorización de un uso intensivo de la tecnología, apostando por el cogobierno y, en este sentido, instaurando una manera de gobernar más dialogante, con mayor equilibrio entre el poder de los gobiernos y de los gobernados, lo que implica dar voz a una ciudadanía corresponsable". 1

Desde una perspectiva metodológica, la categoría de parlamento abierto forma parte del concepto de gobierno abierto —o dicho de otra manera, el parlamento abierto es la especie y el género gobierno abierto—, en virtud de que pueden aplicase a la institución parlamentaria los principios de gobierno abierto, transparencia, participación y colaboración. En este sentido, el parlamento abierto implica el uso de las Tecnologías de la Información (TIC) en el ámbito parlamentario, en razón de que constituyen herramientas que propician una mayor apertura, transparencia, accesibilidad y rendición de cuentas.

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

En este contexto, surge lo que se ha denominado *gobierno electrónico*, el cual desde el punto de vista tecnológico se define como la "capacidad que ofrecen las tecnologías de la información y de la comunicación para desarrollar y ofrecer información y servicios públicos a través de medios telemáticos, habitualmente *Internet*"²; y, desde el punto de vista del gobierno, es el "medio para modernizar la gestión pública a través de las tecnologías de la información y de la comunicación, en busca de mejores prácticas, mayor control y transparencia y más agilidad".³

La transparencia⁴ está asociada con otros dos conceptos: la rendición de cuentas y el derecho de acceso a la información.

La rendición de cuentas es una traducción inexacta de *acontability*. Desde la perspectiva anglosajona significa: ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; ser responsable ante alguien de algo. Al respecto, Juan Manuel Ramírez Saiz, nos refiere y explica que la definición de rendición de cuentas en el terreno político "nace con la democracia representativa"⁵, la cual se basa en la delegación de autoridad de los mandantes (la soberanía popular, los ciudadanos o electores) a los mandatarios (autoridades y representantes políticos).

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

Desde la perspectiva jurídica, el derecho a la información pública gubernamental es el conjunto de normas legales que regulan el acceso ciudadano a los contenidos informativos de interés público, en particular, los que generan los órganos del estado.⁶

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

Ahora bien, la democracia participativa depende, en gran medida, de que los ciudadanos tengan garantizado el acceso de la información, elemento esencial, para comprender y analizar la realidad de toda comunidad política. La plena libertad de acceso a la información, y, por lo tanto, la infinita posibilidad de transformarla en conocimiento, definen el modo de ser del ciudadano. Las limitaciones del acceso a la información se convierten inmediatamente en limitaciones de la ciudadanía.⁷

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

- La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, signada el 26 de agosto de 1789, establecía que "la sociedad tiene derecho a pedir cuentas a todo agente público por su administración" (Artículo 16);⁸
- 2. La *Declaración Universal de Derechos Humanos* del 10 de diciembre de 1948, señala que todo individuo tiene derecho a "(...) investigar y recibir informaciones y opiniones" (Artículo 19);
- 3. La Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y de la Libertades Fundamentales de 1950, consagran en forma por demás clara y precisa el derecho a recibir informaciones o ideas, "(...) sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras" (Artículo 10, inciso 1°);
- 4. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del 16 de diciembre de 1966, signa que "toda persona tiene el derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir, y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección" (Artículo 19, inciso 2°);
- 5. La Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (Pacto de San José) en su artículo 13, inciso 1°, consagran el derecho a la información: "(...) la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole sin consideración de fronteras (...)";9
- 6. La Declaración de Principios de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, llevada a cabo en Ginebra, Suiza, del 10 al 12 de diciembre de 2003, establece "el deseo y compromiso comunes de construir una Sociedad de la Información centrada en la persona, integradora y orientada al desarrollo, en que todos puedan crear, consultar, utilizar y compartir la información y el conocimiento, para que las personas, las comunidades y los pueblos puedan emplear plenamente sus posibilidades en la promoción de su desarrollo sostenible y en la mejora de su calidad de vida" (numeral 1). De manera puntual, reconoce, que un elemento indispensable para construir una Sociedad de la Información integradora es mediante la capacidad universal de acceder y contribuir a la información, las ideas y el conocimiento; que para promover el intercambio y el fortalecimiento de los conocimientos mundiales en favor del desarrollo es imprescindible la

- eliminación de los obstáculos que impiden un acceso equitativo a la información para actividades económicas, sociales, políticas, sanitarias, culturales, educativas y científicas. Para ello, sostiene la necesidad de crear un nuevo diseño universal y la utilización de tecnologías auxiliares (numerales 24 y 25);
- 7. La Declaración de Santo Domingo "Gobernabilidad y Desarrollo en la Sociedad del Conocimiento", celebrada el 6 de junio de 2006, exhorta a los órganos, organismos y entidades de la Organización de Estados Americanos (OEA) para que "continúen apovando a los Estados Miembros en la incorporación de las TIC en sus planes nacionales de desarrollo, particularmente en los procesos de modernización de las instituciones públicas, favoreciendo los que contemplen la formación de funcionarios públicos, y que son necesarios para fortalecer la gobernabilidad y el ambiente democrático, promover la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la eficiencia en la gestión y la provisión de servicios en el sector público, con el fin de satisfacer las necesidades y aspiraciones de todas las personas" (numeral 1). Asimismo hace "énfasis en la modernización del Estado a través del diseño e implementación de estrategias de gobierno electrónico, incluyendo programas de capacitación de funcionarios públicos en este tema, con el fin de mejorar la provisión de servicios e información a la población en su conjunto, facilitando en especial el acceso de los grupos más necesitados, así como de incrementar la transparencia y la rendición de cuentas" (numeral 2); y,
- 8. La Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria, dada a conocer el 15 de septiembre de 2012, es un documento que reúne principios sobre transparencia, acceso a la información y accountability de los parlamentos, desarrollado por Organizaciones de la Sociedad Civil de todo el mundo que realizan monitoreo parlamentario. En suma, es un llamado a los parlamentos subnacionales, nacionales e internacionales por las organizaciones de la sociedad civil de monitoreo parlamentario (PMO por sus siglas en inglés) para generar un mayor compromiso con la transparencia y la participación ciudadana en el trabajo legislativo. 10

De acuerdo con el *Diagnóstico de parlamento abierto en México 2015*, ¹²¹¹ construido por 12 organizaciones de la sociedad civil —que forman la Alianza para el Parlamento Abierto (APA)— señala qué tan cercanos y

transparentes son los congresos del país y si rinden cuentas a los ciudadanos o no. Para ello, en México se agruparon diez principios de parlamento abierto con base en el contenido de la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria, que a continuación se destacan:

- 1. Derecho a la información;
- 2. Participación ciudadana y rendición de cuentas;
- 3. Información Parlamentaria;
- 4. Información presupuestal y administrativa;
- 5. Información sobre legisladores y servidores públicos;
- 6. Información histórica;
- 7. Datos abiertos y no propietarios;
- 8. Accesibilidad y difusión;
- 9. Conflictos de interés; y,
- 10. Legislar a favor de gobierno abierto.

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

- I. Agenda legislativa;
- II. Gaceta Parlamentaria;
- III. Orden del Día;
- IV. El Diario de Debates;
- V. Las versiones estenográficas;
- VI. La asistencia de cada una de sus sesiones del Pleno y de las Comisiones y Comités;
- VII. Las iniciativas de ley o decretos, puntos de acuerdo, la fecha en que se recibió, las Comisiones a las que se turnaron, y los dictámenes que, en su caso, recaigan sobre las mismas;
- VIII. Las leyes, decretos y acuerdos aprobados por el órgano legislativo;

- IX. Las convocatorias, actas, acuerdos, listas de asistencia y votación de las comisiones y comités y de las sesiones del Pleno, identificando el sentido del voto, en votación económica, y por cada legislador, en la votación nominal y el resultado de la votación por cédula, así como votos particulares y reservas de los dictámenes y acuerdos sometidos a consideración;
- X. Las resoluciones definitivas sobre juicios políticos y declaratorias de procedencia;
- XI. Las versiones públicas de la información entregada en las audiencias públicas, comparecencias y en los procedimientos de designación, ratificación, elección, reelección o cualquier otro;
- XII. Las contrataciones de servicios personales señalando el nombre del prestador del servicio, objeto, monto y vigencia del contrato de los órganos de gobierno, Comisiones, Comités, Grupos Parlamentarios y centros de estudio u órganos de investigación;
- XIII. El informe semestral del ejercicio presupuestal del uso y destino de los recursos financieros de los órganos de gobierno, Comisiones, Comités, Grupos Parlamentarios y centros de estudio u órganos de investigación;
- XIV. Los resultados de los estudios o investigaciones de naturaleza económica, política y social que realicen los centros de estudio o investigación legislativa, y
- XV. El padrón de cabilderos, de acuerdo a la normatividad aplicable."

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

Además, se pueden observar los siguientes avances:

- 1. La incorporación del Congreso del Estado al sistema Infomex;
- 2. Descripción de manera detallada y sencilla de los pasos a seguir en el proceso de solicitud de acceso a la información (flujograma en formato descargable);

- Apertura en el portal del Congreso del vínculo denominado "consulta las iniciativas" mediante el que cualquier persona puede no sólo conocer sino además dar su opinión sobre las diversas iniciativas que han sido presentadas en la legislatura y mandar propuestas;
- 4. Difusión en el portal del Congreso para su consulta del paquete fiscal estado;
- Rediseño de la página para hacer mucho más accesible la información relacionada a las comisiones del congreso y a los asuntos por ellas tratados; y,
- 6. Actualización y publicación en el portal del Congreso de:
 - Los lineamientos que regulan la disposición y comprobación de la partida 4411 "Ayudas sociales y culturales";
 - Los lineamientos para la comprobación de la partida 3852 gastos de operación de diputados y diputadas;
 - Lineamientos que regulan la disposición y comprobación de los fondos revolventes asignados a los integrantes de la Junta de Gobierno y Coordinación Política, así como el reintegro de las erogaciones realizadas por el Presidente del Congreso;
 - Lineamientos para regular la disposición y comprobación de las partidas presupuestales asignadas a los grupos y representaciones parlamentarias;
 - Difusión sobre los gastos realizados por las y los diputados con motivo de viajes y comisiones;
 - Lineamientos para la entrega recepción de los servidores públicos del Poder Legislativo del estado de Guanajuato.
 - Apertura de la ventana denominada "resultados legislativos" que muestra la síntesis periódica de los trabajos realizados por las y los legisladores;
 - Incorporación del flujograma que detalla el proceso legislativo;
 - Actualización de información sobre legisladores incluidas su currícula; ubicación de casas de gestión; redes sociales; números de contacto, etc.;
 - Difusión de agendas parlamentarias;
 - Actualización de votaciones en pleno y comisiones que permite saber a detalle el sentido del voto de las y los legisladores;
 - Publicación del presupuesto aprobado y ejercido del Congreso del Estado, incluido el relacionado con los grupos y representaciones parlamentarias; y,

 Puesta en marcha de la publicación de declaraciones patrimoniales de las y los legisladores.

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

su caso su justificación; el resultado y situación que guardan los indicadores que reflejen la gestión para un Congreso Abierto; y los demás documentos oficiales que dispongan la Mesa Directiva y la Junta de Gobierno y Coordinación Política (art. 292).

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

- a) El 7 de junio de 2017, se tomó de protesta e instaló el Consejo Ciudadano de Parlamento Abierto del Congreso del Estado, integrado por destacados conocedores de las diversas ramas profesionales —de la Universidad de Guanajuato; de la Procuraduría de los Derechos Humanos; de Colegios de abogados; de Cámaras empresariales; y Asociaciones civiles— quienes apoyarán el trabajo legislativo y quehacer parlamentario de manera honorífica fundamentalmente para:
 - "Promover la participación organizada de la sociedad, en actividades legislativas;
 - Establecer un sistema permanente que permita identificar la percepción de la ciudadanía, en relación a la legislación vigente;
 - Integrar un sistema de seguimiento y evaluación de las leyes o decretos vigentes;
 - Evaluar con objetividad el comportamiento, eficiencia y preparación de los integrantes del Congreso del Estado; y,
 - Propiciar la elaboración de propuestas ciudadanas de reformas a leyes a través de la iniciativa popular." (art. 212)
- b) Posteriormente, el 22 de junio, la Sexagésima Tercera legislatura del Congreso del Estado, conjuntamente con los Titulares de los Tres Poderes del Estado, refrendó su compromiso en participar en el ejercicio de gobierno abierto en lo local, edición 2017, promovido y coordinado por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI); y,
- c) El 17 de julio, en Sesión Extraordinaria de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado, se integró la Comisión

de Selección del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción.

Es importante señalar, que en este proceso se registraron 35 ciudadanos —21 pertenecientes a las organizaciones sociales y civiles; y, 14 adscritos al ámbito académico—, de los cuales la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales seleccionó a 17 candidatos; finalmente, el Pleno del Congreso del Estado eligió a 9 miembros: 4 representantes de las organizaciones sociales y civiles; y, 5 pertenecientes al ámbito académico.

Esta Comisión de Selección llevó a cabo reuniones de manera independiente, sin injerencia del Poder Legislativo del Estado, estableciendo sus tiempos y días de sesión. De esta manera, el 5 de septiembre de 2017, lanzó la Convocatoria para integrar el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción, el cual en un periodo de tres meses se constituyó y formalizó con el acto de toma de protesta de sus integrantes ante el Pleno del Congreso local, el 5 de diciembre.

No obstante, el Congreso del Estado ha trabajado en esta materia, a través de reformas y adiciones a la constitución local, a fin de implementar un Sistema Estatal Anticorrupción tomando como referente lo establecido en el artículo segundo transitorio de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, que refiere que dentro del año siguiente a la entrada en vigor de dicho decreto, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, deberán expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes.¹²

En atención al decreto emanado de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción se implementó y adecuo en la entidad de Guanajuato el Sistema Estatal Anticorrupción, teniendo como fruto, la Ley correspondiente, que tiene por objeto: establecer las bases de coordinación entre el Estado y los municipios para el funcionamiento del Sistema Estatal Anticorrupción previsto en el artículo 132 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, para que las autoridades competentes prevengan, identifiquen, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción. De igual manera, se armonizaron diversas leyes estatales en materia de combate a la corrupción, a saber:

- · Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato;
- Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato;
- Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato;

- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato;
- Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Guanajuato; y,
- Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato.

En suma, para la implementación del Sistema Estatal Anticorrupción y la construcción de la confianza ciudadana, resulta imprescindible la acreditación del ejercicio gubernamental; es decir, de los Poderes Públicos del Estado, de las entidades y dependencias; de los organismos constitucionales autónomos y municipios; así como de cualquier otro ente sobre el que tenga control cualquiera de los poderes y órganos públicos antes citados, para asumir con ahínco y sentido de responsabilidad las siguientes expectativas:

- 1. Responder de manera adecuada a las exigencias que se derivan de la implementación de un nuevo Sistema Estatal Anticorrupción;
- Contribuir en el restablecimiento de la confianza de la ciudadanía con un quehacer público, que satisfaga y ofrezca resultados y logros tangibles para la sociedad guanajuatense; y,
- Hacer de conocimiento público esta reforma y, aún mayor, hacer que la sociedad participe de manera activa en la implementación del Sistema Estatal Anticorrupción.

La eficacia y eficiencia de una política pública de Estado, demanda la coordinación de todos los órdenes de gobierno, fundamentalmente, de un Congreso abierto, que continúe promoviendo la transparencia, la rendición de cuentas, la garantía del acceso a la información pública y estimule la participación de los ciudadanos guanajuatenses en la formulación, implementación, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

Hacemos votos porque así sea.

Notas

- * Politólogo egresado de la FCP y S de la UNAM. Catedrático de la Universidad de Guanajuato. Coordinador de Investigación y Desarrollo Legislativo del Inileg del Congreso del Estado de Guanajuato. Miembro fundador de Redipal. Correo: alfredosainez@hotmail.com.
- ¹ Gascó Hernández, M.; Gascó, M. (2014). *Guía de Buenas Prácticas de Gobierno Abierto* [publicación en línea]. Bogotá: Observatics Universidad Externado de Colombia. [Fecha de consulta: 16 de septiembre de 2017], en: http://www.gobiernoabierto-140923062754-phpa-pp02%281%29.pdf.

- ² Valenti, Pablo; Anta, Rafael; y Bendersky, Matías. *Manual.gob, Estrategias del gobier-no electrónico: la definición de un modelo de análisis y estudio de casos*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C., 2004, p. 5.
 - 3 Idem.
- ⁴ Guerrero Gutiérrez, Eduardo, *Para entender la transparencia*, Nostra Ediciones, México, 2008, p. 12. De acuerdo con este autor, "la transparencia es un atributo o cualidad que nos permite tener más información clara y precisa sobre algo o alguien, lo que aumenta nuestras capacidades de comprensión, vigilancia y comunicación".
- ⁵ Ramírez Sáiz, Juan Manuel, El acceso a la información pública gubernamental, ITE-SO-UIA, México, 2008, pp. 17 y 18.
 - ⁶ Ibídem., p. 24.
- ⁷ Rodotá Stefano, Tecnopolítica. La democracia y las nuevas tecnologías de la comunicación, Losada, Buenos Aires, 1999, p. 126.
- ⁸ J. Jellinek, Georg, La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, Trad. Adolfo Posada, UNAM, México, 2000, p. 169.
- ⁹ Carpizo, Jorge, "Los Tratados Internacionales, el Derecho a la Información y el Respeto a la Vida Privada", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Enero-abril de 2000, Núm. 97, pp. 43-47.
- Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria en: http://visionlegislativa.com/declaracion-sobre-la-transparencia-parlamentaria/.
- ¹¹ Diagnóstico de Parlamento Abierto en México 2015, en: http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/diagnostico-de-parlamento-abierto-en-mexico/.
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Artículo Transitorio Segundo. Publicado en la Ciudad de México, a 6 de julio de 2016
- Ley del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Guanajuato, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, 16 de mayo del 2017. Artículo 1. Objeto de la Ley.

La transparencia y el acceso a la información como elemento del parlamento abierto

Omar Ignacio ALEJANDRI RODRÍGUEZ* Alma Iraís ARANDA GARCÍA**

SUMARIO: I. Introducción. II. Antecedentes legislativos en materia de transparencia y acceso a la información pública. III. Antecedentes legislativos del parlamento abierto en Guanajuato. IV. Transparencia y Parlamento Abierto en el Poder Legislativo del estado de Guanajuato. V. Conclusiones.

Transparencia es dejar que lo que es, se vea; dejar que lo que pienso se sepa; dejar que lo que siento, se sienta; es sinceridad, es realidad y es verdad. Todo en uno.

CARLOS G. VALLÉS, S. J.

I. Introducción

Es un principio de las democracias actuales el que las personas tengan derecho a pedir y recibir la información que les permita participar en los asuntos políticos y monitorear los actos del Estado. Lo anterior es necesario para asegurar que la gestión pública sea más transparente y responsable y lograr que sus acciones respondan a las necesidades de la población. El derecho de acceso a la información pública ha sido reconocido jurídicamente como un derecho fundamental. Este derecho ha servido como un instrumento indispensable para promover la participación ciudadana contribuyendo, de esta forma, a la gobernabilidad democrática.

Según se ha definido en fuentes internacionales del derecho, el acceso a la información como un derecho humano fundamental comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento vigente de su elección.

La posibilidad de acceder a la información pública constituye una herramienta clave para la participación de la ciudadanía en un sistema democrático, resulta también indispensable para contribuir al correcto discernimiento de las elecciones de los votantes y para la mejor operación de los asuntos públicos.

El derecho de acceso a la información facilita una intervención ordenada de personas y organizaciones en los procesos políticos y una mejor cooperación con las acciones que lleva a cabo el gobierno. De este modo, la participación se vuelve un proceso transformador que confiere otra dinámica al sistema democrático, generando canales de comunicación permanente entre gobernantes y gobernados.¹

El derecho de acceso a la información puede ayudar a balancear el desequilibrio de poderes y las asimetrías de información entre los ciudadanos y sus gobiernos, ofreciéndoles la vía para conocer y exigir el acceso a los servicios a que tienen derecho, y también los empodera para participar en las discusiones de las políticas públicas que los afectan. El derecho a la información ayuda a los ciudadanos a tener visibilidad en el mapa político y puede hacer que sus necesidades e intereses tengan un avance en su satisfacción.²

El derecho al acceso a la información resulta un elemento clave para el ejercicio de otros derechos, pues permite a los integrantes de una comunidad conocer las circunstancias en que opera su realidad gubernamental. Con la información que se obtiene, estarán los ciudadanos en posibilidad de tomar las decisiones más acertadas en beneficio propio y el de la comunidad como un todo. El contar con la información adecuada y en el momento preciso puede resultar útil para minimizar riesgos, anticipar desastres y hacer aportaciones de mejoras a los servicios que se prestan en una comunidad por parte de las distintas autoridades, como puede ser el de salud, educación, acceso al agua potable, seguridad, etcétera.

Por lo que hace al concepto de gobierno abierto, del que deriva el de parlamento abierto, por ahora comentaremos que surge por la pérdida de confianza que tiene la ciudadanía respecto de quienes la gobiernan, lo cual necesariamente afecta la legitimidad de las acciones de gobierno. Como lo menciona Humberto Cerroni, es importante reconstruir el tejido social desde el principio de la ética, no sólo del servicio público sino de la ciudadanía en conjunto, de tomar en cuenta sus derechos, reconocernos unos a otros, esta es la premisa de la cual sería posible reconciliar,³ la rendición de cuentas, a los servidores públicos con la ciudadanía, para que los primeros retomen su vocación de servicio, asuman sus deberes para con la población mediante diálogo, reconocimiento y negociación permitan que los segundos retomen la confianza y revaloren el trabajo público.

El gobierno abierto es un nuevo modelo que, si bien viene acompañado íntimamente del uso de las nuevas tecnologías de la información, no debe confundirse con un gobierno digital.

Si bien la definición del concepto de parlamento abierto es materia de otros capítulos, para efectos del que ahora nos ocupa, atenderemos a la definición propuesta por ParlAmericas: "Una nueva forma de interacción entre la ciudadanía y los poderes legislativos que fomenta la apertura parlamentaria, con el fin de garantizar la transparencia y el acceso a la información pública, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la ética y la probidad parlamentarias."

Como antecedente para contextualizar, mencionaremos que existe la "Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria", que fuera presentada de manera formal en la World e-Parlamient Conferencia, en Roma, el día Internacional de la Democracia, de 2012. En la versión en español de dicho documento se puede leer que sus principios básicos son: promover la cultura de la transparencia; transparentar la información parlamentaria; facilitar el acceso a la información parlamentaria, así como permitir el acceso electrónico y el análisis de la información parlamentaria.⁵

II. Antecedentes legislativos en materia de transparencia y acceso a la información pública

En nuestro país es común encontrar a personas que comparten la creencia de que el derecho de acceso a la información comenzó en el sexenio del ex presidente Vicente Fox Quesada, puesto que fue en el año de 2002 en el que se publicó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. No obstante, es menester hacer mención que este derecho tiene su origen mucho más atrás de lo que comúnmente se cree.

El primer antecedente que se tiene al respecto lo podemos encontrar en la "Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano" documento que por cierto forma parte del derecho positivo francés en vigencia— que en el año de mil setecientos ochenta y nueve en su artículo décimo sexto ya consignaba el derecho que tiene la sociedad de pedir cuentas a todo agente público por su administración. Posteriormente, en el año de 1948, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, dispuso en su artículo décimo noveno que "Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión."6 Continuando con los antecedentes internacionales, es necesario hacer mención del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que en su artículo décimo noveno inciso segundo dispone que "Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección."⁷ Finalmente, haremos mención de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos suscrita en la ciudad de San José, Costa Rica en el mes de noviembre de 1969. En dicho instrumento, el artículo décimo tercero dispone lo siguiente: "Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección."8

Por lo que hace a los antecedentes legislativos en nuestro país, resulta indispensable traer a la memoria la reforma realizada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en fecha 6 de diciembre de 1977 y que según consta en la publicación del *Diario Oficial*⁹ estableció lo siguiente: "Artículo 6°.— La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado".

Posteriormente, el 11 de junio de 2002, se publicó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; entró en vigor al día siguiente y normó el procedimiento mediante el cual los ciudadanos mexicanos podían tener acceso a datos informativos que gene-

ren o posean los organismos del Estado. Fue este mismo ordenamiento el que dio origen a la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública; posibilitando a cualquier persona para solicitar información a las autoridades federales.

En el Estado de Guanajuato, el 29 de julio de 2003 se publicó la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato. Al momento de dictaminar la iniciativa que daría lugar a la norma en comento, las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, sentenciaron:

Las relaciones entre el poder político y los ciudadanos reclaman una exigencia de transparencia del poder. Ésta es una exigencia legítima, e incluso, necesaria para el buen funcionamiento del Estado; en donde el poder sea sujeto de control y éste se ejerza según las normas previamente establecidas.

Uno de los males que aquejan a las naciones, del cual nuestro país no es la excepción, es la corrupción. Así, cuanto mayor es la discrecionalidad de los funcionarios y los políticos, más lo es su poder de tomar decisiones arbitrarias y, en consecuencia, es más fácil corromperlos. A menudo los actos de corrupción son percibidos por funcionarios que ocupan cargos públicos desde los cuales ejercen un poder discrecional. Por el contrario, cuando más sujeto a reglas y escrutinio se encuentra el proceder de los funcionarios, menor es la probabilidad de corrupción. La transparencia es un elemento fundamental para el funcionamiento de la democracia, dado que permite que los ciudadanos participen en el control de la actividad de los gobernantes que fundamenta y legitima la democracia representativa.¹⁰

Fue con base en dicha ley que el 1 de noviembre de 2003 nació el Instituto de Acceso a la Información Pública, IACIP.

El mencionado ordenamiento sería el que regulaba la materia hasta el 25 de septiembre de 2012 que fuera abrogado.

Entre el 10 y el 12 de diciembre se reunieron en la ciudad de Ginebra diversos representantes de distintos países para celebrar la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información. Ahí suscribieron una declaración de principios en la que se puede leer: "declaramos nuestro deseo y compromiso comunes de construir una Sociedad de la Información centrada en la persona, integradora y orientada al desarrollo, en que todos puedan crear, consultar, utilizar y compartir la información y el conocimiento, para que las personas, las comunidades y los pueblos puedan emplear

plenamente sus posibilidades en la promoción de su desarrollo sostenible y en la mejora de su calidad de vida."¹¹

Asimismo, el 6 de junio de 2006, en la Declaración de Santo Domingo, Gobernabilidad y Desarrollo en la Sociedad del Conocimiento. ¹² Se solicitó a los órganos, organismos y entidades de la Organización de los Estados Americanos (OEA) que continúen apoyando a los Estados Miembros en la incorporación de las TIC en sus planes nacionales de desarrollo, particularmente en los procesos de modernización de las instituciones públicas, favoreciendo los que contemplen la formación de funcionarios públicos, y que son necesarios para fortalecer la gobernabilidad y el ambiente democrático, promover la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la eficiencia en la gestión y la provisión de servicios en el sector público, con el fin de satisfacer las necesidades y aspiraciones de todas las personas.

El 6 de junio de 2006, se reformó el artículo 6, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, a fin de incorporar el principio de máxima publicidad y disponibilidad de la información en posesión de sujetos obligados.

La mencionada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, no incluía en su ámbito de aplicación a los estados ni a los municipios del país. Atendiendo a ello fue que el 20 de julio de 2007, se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo sexto para adicionar un segundo párrafo con siete fracciones y se establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos. Como lo mencionan las autoras María Esther Martínez Díaz y Leticia Heras Gómez, con la reforma se "buscó establecer un mínimo acuerdo a nivel nacional para lograr la homologación de este derecho en las entidades federativas."¹³

Hacia el año 2006, había en el país 28 leyes de transparencia de ámbito estatal. Pero es hasta finales del año 2008 que todas y cada una de las entidades federativas de la República mexicana contaron con una ley local en materia de transparencia.

El 25 de septiembre de 2012, se publicó en el *Periódico Oficial del Gobier-no del Estado de Guanajuato*, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, para el Estado y los Municipios de Guanajuato. Misma que fuera abrogada por la entrada en vigor de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato, expedida mediante Decreto número 87 de la Sexagésima Segunda

Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, publicada en fecha 18 de octubre de 2013.

Previo a eso, el 3 de octubre de 2013, los diputados y las diputadas integrantes del Congreso del Estado de Guanajuato aprobaron modificaciones a la Constitución Política para el Estado de Guanajuato a fin de crear un organismo autónomo en materia de transparencia, dotado de personalidad y patrimonio propios, con el objeto de reforzar los mecanismos de rendición de cuentas que inciden directamente en mejorar la calidad de la democracia.

En el dictamen de la reforma correspondiente, las y los legisladores sostuvieron lo siguiente: "creemos firmemente que la apertura de la información pública, refuerza la calidad de la democracia. De hecho, contar con información fidedigna y oportuna no sólo constituye una condición básica para el ejercicio de los derechos fundamentales, sino que representa también uno de los medios más eficaces para combatir los actos de corrupción; así como para contrarrestar el ejercicio arbitrario de la autoridad política y administrativa, otorgándole a los ciudadanos mayor poder de control público. Además, la transparencia en la vida política y económica de una nación y en este caso, de Guanajuato constituye, por méritos propios, uno de los principios éticos de mayor relevancia en el ejercicio del gobierno." ¹⁴

El día 7 de febrero 2014, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia. Fueron objeto de reforma diez artículos de nuestra Carta Magna. Con dicha reforma se definió un sistema integral en materia de transparencia. Asimismo, con dicha reforma se dotó de autonomía a los organismos garantes del derecho de acceso a la información pública tanto estatales como el federal; se ampliaron las atribuciones y responsabilidades del órgano garante federal y finalmente, se definieron y aumentaron el número de sujetos obligados a publicar información sobre sus funciones y el uso que dan a los recursos públicos.

En fecha 4 de mayo de 2015 se publicó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información. En dicha norma se materializó la reforma constitucional y entre otras características, se homologa la información que por obligación deben publicar los sujetos obligados de la misma. El citado ordenamiento de carácter federal, estableció un plazo de un año para que fueran armonizadas las leyes relativas de en las legislaturas locales.

Atendiendo al mandato referido en el párrafo anterior, el 8 de septiembre de 2015, el Congreso del Estado de Guanajuato aprobó la Minuta Proyecto de Decreto por la que se reforman los artículos 14, Apartado B, fracción I y Bases Tercera, Cuarta y Quinta, esta última del párrafo primero; y 89 fracción XV, Apartado B, párrafo segundo; y se adiciona un párrafo quinto a la Base Quinta, Apartado B, del Artículo 14, recorriendo en su orden los párrafos quinto y sexto para ubicarse como párrafos sexto y séptimo, respectivamente de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; misma que fue publicada el 11 de diciembre de 2015.

Respecto del Proceso Legislativo que siguió la vigente Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato, podemos señalar que en fecha 17 de marzo de 2016, ingresó la iniciativa correspondiente, misma que fue formulada por el Gobernador del Estado, la diputada y los diputados integrantes de la Junta de Gobierno y Coordinación Política, la Presidenta del Estado y los magistrados y magistradas del Supremo Tribunal de Justicia del Estado. El turno de dicha iniciativa correspondió a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. El mencionado órgano legislativo radicó la misma en fecha 4 de abril de 2016.

Al momento de dictaminar la iniciativa de mérito, los integrantes de la Comisión referida consignaron:

... creemos firmemente que la apertura de la información pública, refuerza la calidad de la democracia. De hecho, contar con información fidedigna y oportuna no sólo constituye una condición básica para el ejercicio de los derechos fundamentales, sino que representa también uno de los medios más eficaces para combatir los actos de corrupción; así como para contrarrestar el ejercicio arbitrario de la autoridad política y administrativa, otorgándole a los ciudadanos mayor poder de control público. Además, la transparencia en la vida política y económica de una nación y en este caso, de Guanajuato, constituye, por méritos propios uno de los principios éticos de mayor relevancia en el ejercicio del gobierno. 15

También, derivado del proceso de dictaminación, se agregó como una obligación común para todos los sujetos obligados el publicar la relación de solicitudes de acceso a la información y sus respuestas. Obligación que no se encuentra en la norma general. Finalmente, en fecha 13 de mayo de 2016, se publicó la vigente Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato.

III. Antecedentes legislativos de parlamento abierto en Guanajuato

En el presente apartado, abordaremos el proceso legislativo que concluyó con la inclusión de la figura del parlamento abierto en la legislación vigente en el estado de Guanajuato. Para ello es menester abordar primero la vigente Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, publicada el 27 de diciembre de 2016, puesto que fue el primer ordenamiento aprobado por el Congreso del Estado de Guanajuato en el que se habló del concepto de "parlamento abierto".

La iniciativa de Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, suscrita por la Diputada y los Diputados integrantes de la Junta de Gobierno y Coordinación Política, así como la Diputada Presidenta de la Mesa Directiva¹⁶ ingresó en sesión de fecha 13 de octubre de 2016. De la lectura de la misma, en el apartado denominado "Exposición de Motivos", se desprende lo siguiente: "Por ello, resulta imprescindible crear una Nueva Ley Orgánica del Poder Legislativo, que regule nuevas figuras y materias, entre las que destacan: un Congreso Abierto, que sea transparente en sus labores, que rinda cuentas y esté atento a las demandas y anhelos de la sociedad, que garantice el derecho fundamental de los guanajuatenses a estar informado (sic) sobre el quehacer legislativo y actividades que realice el Congreso..."

La mencionada iniciativa también señala que de acuerdo con el Diagnóstico de Parlamento Abierto en México 2015, ¹⁷ construido por 12 organizaciones de la sociedad civil —que forman la Alianza para el Parlamento Abierto (APA)— señala qué tan cercanos y transparentes son los congresos del país y si rinden cuentas a los ciudadanos o no.

Recoge también los principios de parlamento abierto tomando como base la ya mencionada Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria; dichos principios son:

- 1. Derecho a la información;
- 2. Participación ciudadana y rendición de cuentas;
- 3. Información parlamentaria;
- 4. Información presupuestal y administrativa;
- 5. Información sobre legisladores y servidores públicos;
- 6. Información histórica;
- 7. Datos abiertos y no propietarios;

- 8. Accesibilidad y difusión;
- 9. Conflictos de interés; y,
- 10. Legislar a favor de gobierno abierto.

La iniciativa de mérito fue dictaminada por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales; misma que la radicó para su análisis en fecha 19 de octubre de 2016, emitiendo su dictamen en fecha 12 de diciembre del mismo año. El mencionado dictamen fue discutido, aprobado y enviado al Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato para su publicación en fecha 15 de diciembre de 2016.

No obstante el haber incorporado el concepto y el espíritu del parlamento abierto a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato; el 23 de febrero de 2017, ingresó una iniciativa¹⁸ suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional que tuvo por objeto adicionar un segundo párrafo, al artículo 41, de la Constitución Local.

De la exposición de motivos, consideramos oportuno destacar lo siguiente:

La trasparencia es una de las más profundas aspiraciones y definiciones de la democracia moderna. Es la salvaguarda fundamental de la honestidad en el uso de los recursos públicos. Es el bastión de claridad cristalina y fortaleza inexpugnable que protege las relaciones de confianza entre los ciudadanos y aquellos hombres y mujeres a quienes eligen para representar su voz.

En el mismo documento se reconoce la lejanía con la que los asuntos públicos se presentaban respecto de los ciudadanos y cómo "los procesos y las decisiones se escondieron de los ojos ciudadanos bajo un manto de burocracia y un mar de requisitos.

Con la adición propuesta, el artículo 41, de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato queda como sigue:

Artículo 41. El Congreso del Estado de Guanajuato se compondrá de representantes populares electos en su totalidad cada tres años, mediante votación libre, directa y secreta. Por cada Diputado Propietario se elegirá un Suplente.

El Congreso del Estado se regirá por los principios de parlamento abierto, en términos de su ley orgánica. Según se lee en el dictamen, ¹⁹ quienes integran la Comisión Dictaminadora, consideraron que "en este camino de consolidación de la apertura gubernamental como sello indeleble de la madurez democrática en Guanajuato y en todo el país, y, vínculo de confianza, de honestidad y de eficiencia en la relación entre ciudadanos y autoridades, es necesario dar ahora el siguiente paso, refrendando en nuestro Código Político Local el compromiso de que este Poder Legislativo se rija en base al principio de parlamento abierto, en términos de nuestra ley orgánica."

También puede leerse en el dictamen "No podemos dejar de mencionar, que con esta modificación, se fortalece la transparencia, siendo esta una cualidad que todo espacio del poder público debe observar para mantener una relación sana con la ciudadanía. La mejor manera de garantizar la representatividad de quien nos eligió es siendo congruentes y transparentes en nuestras decisiones y motivaciones, y esta reforma es muestra de ello."

Finalmente, se hicieron menores ajustes a la redacción y se sometió a la aprobación del Pleno del Congreso la iniciativa de modificación, lo que ocurrió el 30 de noviembre de 2017.

IV. Transparencia y parlamento abierto en el Poder Legislativo del estado de Guanajuato

En el presente apartado, nos referiremos a los retos de la implementación del modelo de transparencia y acceso a la información en el Poder Legislativo del Estado de Guanajuato; particularmente, en la Unidad de Transparencia, por ser el área donde desempeñamos nuestras labores profesionales quienes escribimos el presente texto.

Como ya fue mencionado, el 4 de mayo de 2015 se publicó en el *Dia*rio Oficial de la Federación, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que, entre otras cosas, impone a los diversos sujetos obligados de la misma, distintas obligaciones de transparencia tanto comunes como específicas.

Partimos de reconocer que el tema de la transparencia hoy en día junto con la seguridad y el combate a la corrupción integran como temas eje, las políticas públicas de cualquier orden de gobierno. Muchas cosas han cambiado desde la primera ley de la materia en nuestro Estado, anteriormente el Poder Legislativo del Estado de Guanajuato atendía las solicitudes de información de los ciudadanos a través de un sistema conocido

como "SESI" Sistema Estatal de Solicitudes de Información. Posteriormente, en el año de 2007 comienza a utilizarse el sistema INFOMEX, a través del cual y después de la firma de un convenio suscrito por todos los sujetos obligados; se convirtió en la plataforma para hacer más accesible el procedimiento de solicitudes de información. Hoy, con el funcionamiento de la Plataforma Nacional de Transparencia, se simplifica el acceso de los ciudadanos a la información que se encuentre en poder de los sujetos obligados de la ley de transparencia, pues en un solo sistema, puede presentar solicitudes para todos los entes que considere pertinentes.

Un primer reto que podemos considerar cumplido es que todos los que ahí laboramos hayamos adoptado la transparencia como una práctica institucional y no sólo una obligación legal. Desde el inicio de los trabajos de esta LXIII Legislatura nos comprometimos a transitar hacia un modelo de parlamento abierto, y es por ello que se ha actuado conforme a los principios establecidos por la Alianza para el Parlamento Abierto y en el portal del Congreso del Estado se da puntual seguimiento a dichos indicadores.

Consideramos que nuevamente es importante hacer mención que el concepto de gobierno abierto, del que se deriva el parlamento abierto no consiste únicamente en transparencia. Para poder transitar a éste modelo es necesario contar con la participación ciudadana o como lo refiere Andrés Hoffman "colaboración ciudadana, que consiste en involucrar a la sociedad en la solución de problemas colectivos, porque diversos actores de la ciudadanía están en condiciones de resolver problemas que las instituciones no pueden atender debido a su falta de atribuciones y/o recursos y/o visión."²⁰

Es por ello, que la Unidad de Transparencia del Poder Legislativo del estado de Guanajuato, ha vivido diversas modificaciones en su estructura desde que inició la LXIII Legislatura. Con la entrada en vigor de la vigente Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, la titularidad de la Unidad de Transparencia dejó de estar depositada en la persona del Secretario General del Congreso. Ahora, la Junta de Gobierno y Coordinación Política designa a quien habrá de ocupar dicha Titularidad y lo hará durante el tiempo que dure la legislatura, puesto que al inicio de una nueva legislatura, se podrá o no ratificar al Titular en su encargo.

Durante el año 2017, se dio respuesta a un total de quinientas treinta y tres solicitudes de información presentadas por ciudadanos, a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, y mediante correo electrónico o directamente de manera personal en la Unidad de Transparencia. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato, establece como plazo para entregar la información cinco días hábiles pudiendo existir una prórroga por hasta tres días hábiles más. En el Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, el promedio de plazo de respuesta es de cuatro punto cero un días hábiles. Lo anterior es fruto del trabajo coordinado de las distintas áreas, tanto administrativas como parlamentarias que comprendemos que nuestra labor se debe a los ciudadanos y que ellos demandan conocer la forma en la que ejercemos los recursos públicos con los que contamos.

Otro dato a destacar es que, del universo de las quinientas treinta y tres respuestas entregadas, únicamente fueron recurridas un total de veintinueve; es decir, el cinco punto cuatro por ciento. Después de haberse seguido el trámite que al efecto establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato, la respuesta entregada por la Unidad de Transparencia se confirmó en un total de veinte ocasiones. En otras tres se sobreseyó el recurso y en una se desechó el mismo por causas imputables al recurrente. Únicamente en dos ocasiones fue revocada la respuesta entregada y en otras tres ocasiones se ordenó realizar una modificación a la misma. Es decir, que la respuesta entregada por la Unidad de Transparencia del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato fue correcta en sus términos en poco más del noventa y nueve por ciento de las ocasiones.

A partir del 5 de mayo de 2017, se encuentra disponible en el apartado de "Transparencia", del portal del Poder Legislativo, la información pública de oficio que establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato. Pero no únicamente se encuentra en dicho portal la información a la que nos obliga dicho ordenamiento, también es posible conocer el destino que las legisladoras y los legisladores han dado a los recursos que tienen asignados para gastos de operación tanto de los grupos y las representaciones parlamentarias como la de sus oficinas de enlace y la partida de ayudas sociales y culturales.

Adicionalmente, cabe hacer mención que el Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, suscribió en fecha 22 de junio de 2017, una declaración conjunta con el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), el Poder Ejecutivo del Estado, el Poder Judicial, la Asociación Mexicana de Mujeres Empresarias (AMMJE) Capítulo León y el Instituto de Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato (IACIP), para la implementación

de acciones para un gobierno abierto. Para el seguimiento de los acuerdos de dicha declaración, se designó al titular de la Unidad de Transparencia del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, para conformar el Secretariado Técnico Local, en representación de este Poder Público.

V. Conclusiones

El derecho de acceso a la información pública es un derecho fundamental. En el sistema interamericano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que el artículo 13, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que reconoce los derechos a buscar y a recibir informaciones "protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado".

Por lo tanto, el derecho de acceso a la información pública puede definirse como el derecho de toda persona de solicitar el acceso a la información gubernamental y la obligación del Estado a entregarla sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal.²¹

Los sujetos del mencionado derecho son, por un lado, cualquier persona puede fungir como sujeto activo del derecho. Por lo que hace al sujeto pasivo, a partir de la reforma constitucional de 2014 que ya fuera referida, lo son cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbito federal, estatal y municipal.

Relativo a los principios que rigen este derecho, se parte de que toda la información en posesión de los sujetos obligados mencionados en el párrafo anterior es pública. A menos de que se considere dentro de las hipótesis de ser reservada o confidencial. A este principio se le conoce como "máxima publicidad", o en términos de lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de "máxima divulgación".

Respecto del parlamento abierto, consideramos oportuno invitar al lector a consultar el *Diagnóstico de parlamento abierto en México*, tanto el realizado en el año 2015 como el ejercicio correspondiente al año 2017. Ahí podrá constatar los avances que al efecto se han tenido por lo que hace al Poder Legislativo del Estado de Guanajuato. Pero el compromiso del lector no debe terminar ahí; puesto que como ya fuera referido, el concepto de gobierno abierto incluye a la participación ciudadana como factor

determinante. Es por ello que desde este breve texto incitamos a los lectores a que participen activamente con las legisladoras y los legisladores que conforman el Congreso del Estado de Guanajuato a través de las distintas formas de participación como pueden ser conocer y opinar acerca de las distintas iniciativas que se están estudiando al interior de las comisiones legislativas, participar como cabilderos y asistir o seguir a través de los distintos medios dispuestos para tal fin, las sesiones que sostienen los órganos legislativos. Se trata finalmente, de materializar la frase que ha distinguido a la LXIII Legislatura "el Congreso es tu casa".

Notas

- * Maestro en Finanzas Corporativas por la Universidad de La Salle Bajío. Licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana, León. Titular de la Unidad de Transparencia del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato. Ha publicado en las memorias del XVII Congreso Internacional de Investigación en Ciencias Administrativas. "Las Ciencias Administrativas ante los retos del Empleo y la Crisis Laboral Mundial", en 2013.
- ** Licenciada en derecho por la Universidad de León. Analista adscrita a la Unidad de Transparencia del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato.
 - ¹ PNUD 2009. Frutos de la Democracia, pp. 22.
- ² "El acceso a la información pública, un derecho para ejercer otros derechos" visible en: https://www.oas.org/es/sap/dgpe/concursoinformate/docs/CortosP8.pdf
 - ³ Cerroni, Humberto, Reglas y valores en la democracia, México, Alianza, 1991.
- 4 http://parlamericas.org/uploads/documents/Brochure%20-%20Que%20es%20parlamento%20abierto.pdf consultado el 17 de marzo de 2018.
- $^5\,$ https://openingparliament.org/static/pdfs/spanish.pdf consultado el 15 de marzo de 2018.
- 6 http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/ consultado el 9 de marzo de 2018.
- $^7\,$ http://www.ohchr.org/SP/Professional Interest/Pages/CCPR.aspx consultado el 9 de marzo de 2018.
- ⁸ https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm consultado el 9 de marzo de 2018.
- 9 Visible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_086_06dic77_ima.pdf
- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso del Estado de Guanajuato, Segunda Época, Año III, LVIII Congreso Constitucional del Estado, Tomo II, número 43, Sesión Ordinaria del 18 de julio de 2003, p. 19.
 - Visible en: http://www.itu.int/net/wsis/docs/geneva/official/dop-es.html
- $^{\rm 12}$ Visible en: https://www.oas.org/docs/declarations/AG-DEC-46-Dec-de-Santo-Domingo-SPA.pdf
- ¹³ Martínez Díaz, M., & Heras Gómez, L. (2017). Transparencia gubernamental y acceso a la información en México (2002-2010): un análisis exploratorio. CIENCIA

Ergo-Sum, 18(3), 297-306. Consultado de https://cienciaergosum.uaemex.mx/article/view/7065.

- ¹⁴ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso del Estado de Guanajuato http://www.congresogto.gob.mx/dictamenes/1406-229.
 - 15 http://www.congresogto.gob.mx/uploads/archivo/archivo/5344/293.pdf.
 - 16 Visible en

http://www.congresogto.gob.mx/uploads/archivo/archivo/7218/63176.pdf.

- ¹⁷ Consultable en: https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/diagnostico-deparlamento-abierto-en-mexico/.
 - ¹⁸ Visible en

http://www.congresogto.gob.mx/uploads/archivo/archivo/8295/63279.PDF.

¹⁹ Visible en:

http://www.congresogto.gob.mx/uploads/archivo/archivo/10072/845.pdf.

- Rafael Martínez Puón, "De la Transparencia Hacia un Gobierno Abierto", ed. Tirant lo Blanch, México, 01 de enero de 2017, http://nubedelectura.tirantonline.com. mx/cloudLibrary/ebook/show/9788491691549?showPage=0.
- 21 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, (sentencia del 19 de septiembre de 2006).

La transparencia y el acceso a la información como elementos fundamentales en los parlamentos abiertos

Ma. de los Ángeles DUCOING VALDEPEÑA*

SUMARIO: I. Introducción. II. Antecedentes legislativos en materia de transparencia y acceso a la información en México. III. Transparencia en un parlamento abierto. IV. Información proactiva. V. Derecho de acceso a la información parlamentaria y el derecho de acceder a las obligaciones de transparencia como ejes centrales de un parlamento abierto. VI. Conclusiones.

I. Introducción

Un trasfondo de los antecedentes de la legislación en materia de transparencia y acceso a la información, es importante para lograr mayor comprensión de la gran evolución de estos derechos humanos, para comprender su importancia y esencia en nuestra vida diaria y de la vida pública.

La transparencia y el acceso a la información son fenómenos constructivos, que en nuestro país y en nuestro estado han empezado ahora con mayor fuerza legislativa y de ejercicio, siendo ya tutelados por la Carta Magna como un derecho humano. Sin embargo, debe darse mayor la magnitud e importancia, pues ahora son considerados también como instrumentos de control ciudadano, que apoyan a legitimar a nuestros sistemas, al poder público y actualmente a cualquier persona física o moral que realice actos de autoridad o reciba y ejerza recursos públicos.

Para realizar la presente exposición, se tomaron en cuenta los factores principales que pueden apoyar a que contemos con un verdadero parlamento abierto, como son la transparencia proactiva, los datos abiertos, el derecho de acceso a la información parlamentaria y el derecho de acceder a las obligaciones de transparencia. Ejes centrales que basados en políticas públicas, pueden lograr la práctica de una cultura de parlamento abierto, —corresponsable entre sociedad y poder público—.

Finalmente, este artículo pretende hacer énfasis a que un parlamento abierto, la transparencia y el derecho de acceso a la información, deben ir siempre encaminados a reforzar la participación de la ciudadanía, su opinión pública, su compromiso para participar y reforzar las políticas públicas que les atañen; toda vez que la autenticidad de la información parlamentaria que se divulgue, puede generar inclusive señalamientos de los aciertos o desaciertos de legisladores, funcionarios, servidores públicos, en sí de todo el actuar de una legislatura.

II. Antecedentes legislativos en materia de transparencia y acceso a la información en México

El derecho de acceso a la información pública y la transparencia, derechos fundamentales consagrados hoy en nuestra Carta Magna, llegaron a México y a nuestro estado después de innumerables esfuerzos por constatarlos —ante un reclamo social— como un derecho humano; esfuerzo que describo en las siguientes líneas que ejemplifican los avances y el camino que ha pasado para que a nuestros días, hayan logrado la relevancia y carácter intrínseco de toda acción gubernamental, de poder y de ejercicio de recursos públicos.

La Constitución mexicana de 1917 consagró en su artículo 6° la concepción tradicional de la libertad de expresión; sin embargo, pasaron sesenta años sin que este texto fuera modificado, por ello en el año de 1977, como parte de las modificaciones constitucionales con motivo de la entonces llamada reforma política, se incluyó en la parte final de ese artículo la frase: "...el derecho a la información será garantizado por el Estado". En aquellos años pocos entendieron que una de sus implicaciones era que establecía el derecho de los ciudadanos a conocer la información generada por las autoridades.

En ese sentido, fue hasta el año de 1996 cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación tras una resolución que emitió con motivo de la matanza de un grupo de campesinos en Aguas Blancas —en el estado de Guerrero— consideró a grosso modo que el derecho a la información exigía: que las autoridades se abstuvieran de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa.

Después de esa decisión y tras varias sentencias en el mismo sentido, la Suprema Corte reconoció que el derecho a la información sí era un derecho fundamental y que el artículo 6° de la Constitución consagraba el derecho de toda persona a la información. No obstante surgió un problema práctico: se carecía de un procedimiento para ejercerlo.

Así pues, los cambios trascendentales del país y la transformación y modernización de nuestro sistema jurídico, se materializó en cuanto al derecho de acceso a la información, el día 30 de abril del año 2002, cuando el Congreso de la Unión, aprobó por unanimidad la creación de una ley que regulara la prerrogativa en comento, tomando el nombre de "Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental", misma que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 11 de junio de 2002, la cual tuvo por finalidad, proveer lo necesario para garantizar el derecho de acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

A la Ley Federal de Acceso a la Información, le siguieron otras equivalentes en las entidades federativas, expidiéndose en el estado de Guanajuato la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato, en el año 2003, así mismo en dicho año se creó el Instituto de Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato (IACIP), el cual entraría en funciones al año siguiente.

Para principios del 2007 todos los estados del país contaban con una ley en esta materia. Sin embargo existía un problema importante: los criterios contenidos en esas leyes para ejercer el derecho de acceso a la información variaban de manera significativa. Esto generó una situación inaceptable, pues se trataba del mismo derecho, pero con condiciones de ejercicio diferentes en cada estado.

Por ello un grupo de gobernadores presentó a la consideración del Congreso de la Unión, un documento conocido como la Iniciativa Chihuahua, donde proponían añadir en el artículo 6° los criterios mínimos para ejercer el derecho de acceso a la información.

El 20 de julio de 2007 se reformó el artículo sexto, comprometiendo a los estados y municipios a garantizar el derecho y acceso a la información, ya no sólo a nivel federal, sino que a partir de ese momento, las leyes estatales deberían tener un piso mínimo de transparencia y acceso a la información pública, y un año como plazo para adecuarse a ello.

En tal contexto, el 20 de julio de 2007 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una segunda modificación al artículo 6º constitucional, mediante la cual se introdujeron, en un segundo párrafo con siete fracciones, y con la visión de vencer las heterogeneidades anotadas, los principios y bases que regirían el ejercicio del derecho de acceso a la información en México, entre los que destacan los siguientes:

El principio de máxima publicidad (fracción I); la protección de la información concerniente a la vida privada y los datos personales en los términos y con las excepciones que fije la ley (fracción II); la prohibición de exigir que se justifique algún interés o la utilización que se le dará a la información pública solicitada (fracción III); la gratuidad en el acceso a la información pública (fracción III); la gratuidad en el acceso a datos personales como en la rectificación de los mismos (fracción III) y el establecimiento de mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos ante órganos u organismos especializados en la materia (fracción IV).

Posteriormente una diversa modificación al artículo 6° constitucional, misma que interesa destacar por su relación con el derecho a la información, fue publicada el 11 de junio de 2013 en el Diario Oficial de la Federación, en virtud de la cual se garantiza, en correspondencia con lo dispuesto por los tratados internacionales de la materia, el derecho de toda persona al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

El 7 de febrero de 2014 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* otra reforma al artículo 6° constitucional mediante la cual se previeron aspectos de suma relevancia y trascendencia para el derecho de acceso a la información en México.

Cabe destacar que esta modificación a la ley fundamental obedeció al propósito central de renovar los mecanismos de acceso a la información pública y protección de datos personales, a través de la implementación de un sistema integral en la materia que garantice, homogéneamente, los alcances de dichos derechos en México.

Entre otras cuestiones, derivado de dicha modificación se amplió considerablemente el catálogo de sujetos obligados en la materia, quedando comprendidos toda autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos,

fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal.

Finalmente, la referida reforma constitucional prevé que el Congreso de la Unión expida una ley general reglamentaria del artículo 6° constitucional, en la que se desarrollen los principios y bases generales en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados.

En efecto, de conformidad con el constituyente permanente, de la reciente reforma al artículo 6° Constitucional en materia de transparencia y acceso a la información, las razones que motivaron dicha reforma fue la existencia de una legislación diversa, asimétrica o la existencia de fragmentación o dispersión normativa, provocando un ejercicio ineficiente y diverso del derecho de acceso a la información, así como antinomias en cuanto a las obligaciones en materia de transparencia, toda vez que no puede permitirse que para un mexicano el derecho sea diferente entre una entidad federativa y otra, o entre la Federación y los estados. Se trata de tener las mismas condiciones, los mismos derechos y los mismos procedimientos para poder acceder a toda la información pública que se produce en México, y en sí, ejercer el derecho. La reforma del 7 de febrero del 2014 en materia de transparencia y acceso a la información, pretendía continuar el camino iniciado por la reforma de 2007.

El 4 de mayo de 2015 se promulgó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, misma que entró en vigor el 5 de mayo de 2015, una ley vanguardista que permite sentar las bases para asegurar que las y los mexicanos cuenten con una misma base normativa que garantice el ejercicio de este derecho en igualdad de condiciones, sin restricciones, incorporando la perspectiva de género y sin discriminación alguna, mediante la armonización de las leyes locales con la Ley General y la homologación de principios, criterios y procedimientos para su análisis y ponderación en todo el país.

El Centro de Derecho y Democracia (CLD, por sus siglas en inglés), con sede en Canadá, compila clasificaciones regulares de leyes nacionales de acceso a la información basadas en un análisis detallado de sus diferentes disposiciones legales, mecanismos de cumplimiento, accesibilidad en línea y otros factores. Se basa exclusivamente en evaluaciones técnicas de la calidad de las leyes como instrumentos legales con el propósito declarado de asegurar acceso público a la información. En base a esos criterios, el

índice clasifica a la ley mexicana (2015) como el número uno en el mundo, entre las más de cien leyes nacionales analizadas por el CLD.¹

Con base en el artículo transitorio quinto, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, que a la letra señala:

El Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, tendrán un plazo de hasta un año, contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, para armonizar las leyes relativas, competente para conocer de los medios de impugnación que se presenten de conformidad con la presente de conformidad con la presente Ley.

Todas las leyes de las entidades federativas debieron homologarse a la Ley General de Transparencia. En cumplimiento a la descrita disposición transitoria, el Congreso Local del Estado de Guanajuato expidió la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato el día 13 de mayo del 2016, entrando en vigor el día 14 de mayo del mismo año.

Los temas novedosos y relevantes de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y de la ley en la materia estatal, a modo de resumen, son los siguientes:

- Obliga a autoridades, instituciones y personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos, a ser transparentes;
- Fortalece y articula los procedimientos de los organismos garantes, creando el Sistema Nacional de Transparencia;
- Se homologa el acceso a la información pública, establecimiento de bases, principios y procedimientos que regirán en todo el país;
- Se regulan los medios de impugnación y se establece bases de coordinación entre el instituto garante y organismos estatales;
- Se amplía el catálogo de información pública de oficio, que los sujetos obligados deberán poner a disposición del público;
- Se especifican obligaciones de transparencia específicas;
- La información deberá estar a disposición del público y mantenerse actualizada en medios electrónicos, teniendo como sustento tecnológico la Plataforma Nacional de Transparencia;
- Verificación de obligaciones de transparencia por parte del órgano garante y posibilidad de procedimiento sancionatorio en caso de incumplimiento;

- Denuncia ciudadana dirigida al órgano garante en materia de obligaciones de transparencia de los sujetos obligados;
- Implica un principio de máxima transparencia al disminuir las causas de reserva de la información y fortalece la defensa de los ciudadanos.

Es así que la existencia y perfeccionamiento de un marco jurídico que brinde transparencia y rendición de cuentas de los actos de gobierno, enriquece el conocimiento que las personas requieren para una mayor participación democrática, así como para utilizar la información que generan los sujetos obligados para el interés común y específico.

III. Transparencia en un parlamento abierto

El Poder Legislativo, encargado de aprobar la legislación que en materia de transparencia y rendición de cuentas, no debe exigir lo que no estaría dispuesto a otorgar, es por eso que el acceso a la información de un Congreso de Estado que genera en consecuencia de su acción legislativa y administrativa, es un derecho fundamental de sus representados. La imagen de un poder legislativo se fortalece cuando se establece intermediación de una instancia neutral que dirima las controversias e intermedie la gestión de la necesaria transparencia de un Congreso.

De ahí que el Poder Legislativo tenga el compromiso fundamental y primordial de establecer mecanismos transparentes y de gran envergadura para garantizar a los ciudadanos el libre y fácil acceso a la información que genera.

Las leyes que en materia de acceso a la información y transparencia que permiten la apertura de un parlamento, debe ser una ley que otorgue a los ciudadanos, a las personas, el derecho a obtener, transformar, recibir y difundir la información bajo el resguardo del sujeto obligado, sin la necesidad de demostrar interés legal. Una ley de transparencia y acceso a la información implican el cambio de principio de provisión de la información gubernamental desde la base de una "necesidad de conocer" al principio de un "derecho por conocer".

Con leyes que cumplan los requisitos anteriormente descritos, transparentar las acciones de los congresos debe ser un ejercicio vital del fortalecimiento democrático, con la finalidad única de acercar a los ciudadanos a la labor legislativa, impulsando una mayor apertura, transparencia y conexión con sus gobernados.

Es en este marco, se hace referencia a un parlamento abierto² como aquel cuerpo legislativo que pone a disposición de la ciudadanía información de forma transparente, sencilla y accesible, es aquel que rinde cuentas y permite la vigilancia y el monitoreo de los ciudadanos, es aquel que utiliza las tecnologías de información para redefinir el vínculo con la ciudadanía y hacerla participe de las decisiones de los asuntos públicos."³

En ese sentido, la idea de parlamento abierto ha alcanzado una dimensión global en el contexto de la Alianza para el Gobierno Abierto, un acuerdo cuyo objetivo es fomentar la participación ciudadana y mejorar la capacidad de los gobiernos hacia los ciudadanos respecto al derecho a la información, los instrumentos contra la corrupción y los principios internacionales de un buen gobierno.

El Senado de la República fue el primer órgano que adoptó, en coordinación con organizaciones de la sociedad civil y el instituto garante de la transparencia y acceso a la información en el país, un acuerdo para iniciar la transición de los congresos hacia el parlamento abierto, suscrito el 22 de septiembre de 2014, bajo la denominación de "Declaración de Lanzamiento de la Alianza para el Parlamento Abierto en México." Dicha declaración cumplió una doble función por una parte género una serie de condiciones normativas para implementar al interior del Congreso, políticas de parlamento abierto y por otra, fue una guía orientadora de los congresos locales para asumir compromisos concretos para avanzar en la perspectiva del gobierno abierto. La declaración precisa que:

La importancia de esta propuesta legislativa radica en que se reconoce un decálogo de principios para adoptar un Parlamento Abierto en México al tiempo que se constituye una plataforma tripartita en la que se da participación de la Sociedad Civil y al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales en lo sucesivo INAI.

Los diez principios que establece la Declaración en comento son los siguientes:

- Derecho a la Información.
- 2. Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas.
- 3. Información parlamentaria.

- 4. Información presupuestal y administrativa.
- 5. Información sobre legisladores y servidores públicos.
- 6. Información histórica.
- 7. Datos abiertos y no propietario.
- 8. Accesibilidad y difusión.
- 9. Conflictos de interés.
- 10. Legislan a favor del gobierno abierto.

De lo anterior se desprende que parlamento abierto debe ser más que transparentar el uso de recursos, es incorporar la participación ciudadana en la labor de los congresos, es utilizar los medios de comunicación y las plataformas tecnológicas a su alcance, además de generar capacidades en los órganos de gobierno, partidos, grupos parlamentarios o comisiones para alcanzar su objetivo. Es en este punto de su adopción por los congresos que se genera legitimidad en sus decisiones y en el actuar de sus integrantes, se multiplica la efectividad de las funciones constitucionales que les atañen y se les da mayor visibilidad a la representatividad que los caracteriza.

Se hace preciso señalar que una de las novedosas disposiciones normativas en la vigente Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato,⁵ es el tema de datos abiertos, disposición intrínseca para que un parlamento abierto disponga a la ciudadanía la información que genera y que posee.

Así, la referida ley en la materia, señala en su artículo 7, fracción V, que los datos abiertos son todos aquéllos datos digitales de carácter público que son accesibles en línea y que pueden ser usados, reutilizados y redistribuidos por cualquier persona interesada y que tienen como características que sean accesibles, es decir, los datos deben estar disponibles para la gama más amplia de personas usuarias; deben ser integrales, que contengan el tema que describen a detalle y con los metadatos necesarios; gratuitos, pues deben obtenerse sin entregar a cambio contraprestación alguna; no deben ser discriminatorios, los datos deberán estar disponibles para cualquier persona, sin necesidad de registro; deben ser oportunos, es decir, actualizados periódicamente; serán permanentes, que se conserven en el tiempo, para lo cual, las versiones históricas relevantes para uso público se mantendrán disponibles con identificadores adecuados al efecto; primarios, que provengan de la fuente de origen con el máximo nivel de desagregación posible; tienen que ser legibles por máquinas, deben estar estructurados, total o parcialmente, para ser procesados e interpretados por equipos electrónicos de manera automática; **en formatos abiertos**: se estipula que los actos deberán estar disponibles con el conjunto de características técnicas y de presentación que corresponden a la estructura lógica usada para almacenar datos en un archivo digital, cuyas especificaciones técnicas estén disponibles públicamente, que no suponen una dificultad de acceso y que su aplicación y reproducción no estén condicionadas a contraprestación alguna, y finalmente, deberán ser de libre uso: citando la fuente de origen como único requerimiento para ser utilizados libremente.

Es así, que la sociedad en general, con una verdadera transparencia podrá acceder a la información, de manera que podrá realizar acciones de análisis, fragmentación o desfragmentación, de comparación, de investigación, de difusión, e inclusive de auditoría.

IV. Información proactiva

Otro aspecto destacable que abona a un efectivo parlamento abierto, es la política de la transparencia proactiva, que incentiva a los sujetos obligados a difundir proactivamente información de interés público, ésta es una característica de una sociedad informada y al mismo tiempo una actitud del congreso de dar a conocer información de interés público antes de ser solicitada.

De tal manera que los congresos identifiquen y difundan información que generen en formatos abiertos donde la ciudadanía pueda innovar utilizando, reagrupando y desagregando información parlamentaria que sea de su interés o de utilidad.

Información que puede ser proactiva derivada de los procesos legislativos es la deliberación, votación, agenda parlamentaria, informes de asuntos en comisiones, órganos de gobierno y de las sesiones plenarias, así como de los informes de autoridades remitidos al congreso, entre otras.

La transparencia proactiva puede lograr romper el estatus quo en tiempo real de lo que esperan los ciudadanos ser informados, es decir, se adelanta a su deseo de solicitar la información y esperar una respuesta en los plazos legales estipulados en ley. De esta manera, puede generarse una confianza de aras de transparentar y dar a conocer información, que aunque no sea de carácter oficioso publicar en las plataformas establecidas, pueda estar al alcance de cualquier persona de manera eficaz y de fácil y rápido acceso.

La vigente Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en su Título Cuarto, Capítulo II, denominado "De la Transparencia Proactiva", ⁶ establece que la finalidad de transparentar proactivamente, es la de promover la reutilización de la información que generan los sujetos obligados, considerando la demanda de la sociedad, identificada con base en las metodologías previamente establecidas.

Señala además que la información publicada por los sujetos obligados, en el marco de la política de transparencia proactiva, se difundirá en los medios y formatos que más convengan al público al que va dirigida, por lo que, en atención de los medios en que se genere la información, deberá respetarse la misma modalidad para su difusión.

Se señala también que la información que se publique, como resultado de las políticas de transparencia, deberá permitir la generación de conocimiento público útil, para disminuir asimetrías de la información, mejorar los accesos a trámites y servicios, optimizar la toma de decisiones de autoridades o ciudadanos y deberá tener un objeto claro enfocado en las necesidades de sectores de la sociedad determinados o determinables.

Es así, que inclusive uno de los principios de la "Alianza para el Gobierno Abierto", es el de información parlamentaria, que consiste en la publicación y difusión de manera proactiva de la mayor cantidad de información relevante mediante el uso de formatos sencillos, mecanismos de búsqueda simples y base de datos en línea y actualizados.

V. Derecho de acceso a la información parlamentaria y el derecho de acceder a las obligaciones de transparencia como ejes centrales de un parlamento abierto

Sin duda alguna, para garantizar a toda persona su derecho de acceder u obtener la información generada por un Poder Legislativo —derivada de su actuar normativo— se hace necesario la utilización del derecho humano de solicitar la información pública mediante las vías aprobadas por el Sistema Nacional de Transparencia, y reguladas en ley y obtener respuesta en los plazos legales, así como el de ingresar a plataformas electrónicas para identificar la información que sea de su interés, por supuesto, de manera ágil y eficaz.

1. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PARLAMENTARIA

El derecho a la información es un derecho público subjetivo, que se ubica dentro de las garantías de seguridad jurídica. El Poder Legislativo, como sujeto obligado de la ley de la materia, entre otras cuestiones, debe dar oportuna respuesta ante una solicitud realizada por una persona, entendiéndose a esta como a todo individuo de la especie humana, desde que nacen hasta que mueren, que requiera información que por normativa orgánica, competa generarla al Congreso del Estado y sea de carácter público.

La vigente Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato, define en su glosario al derecho de acceso a la información pública como:

La prerrogativa que tiene toda persona para acceder a la información púbica generada, administrada o toda información generada, obtenida, adquirida, transformada o en poder o posesión de los sujetos obligados, en los términos de la presente Ley.

El derecho a acceder a la información pública generada por un sujeto obligado, implica la obligación de realizar un proceso de búsqueda, en su caso, exhaustivo; verificar la existencia o inexistencia de la misma, declarar la competencia o incompetencia según sea el caso, priorizar la modalidad de entrega cuando sea posible y entregar o negar la información cuando en este último supuesto, pueda ser clasificada como información confidencial o reservada.

Asimismo, la Ley aludida, señala en el artículo 99, que la respuesta a una solicitud de acceso a la información deberán realizarla las unidades de transparencia dentro del plazo de cinco días hábiles siguientes a aquél en que reciban la solicitud.

Señala también el referido artículo, que excepcionalmente, el plazo de cinco días hábiles para dar respuesta, podrá ampliarse hasta por tres días hábiles más, siempre y cuando existan razones fundadas y motivadas, las cuales deberán ser aprobadas por el comité de transparencia, mediante la emisión de una de una resolución que deberá notificarse a la persona solicitante antes de su vencimiento.

Como nota particular, cabe señalar que el estado de Guanajuato, cuenta con el menor plazo para otorgar respuesta a una solicitud de acceso a la información pública, en comparación con todas las entidades federativas de la República mexicana, inclusive en comparación con el plazo para otorgar respuesta a nivel federal, siendo este un plazo de veinte días hábiles para conceder una respuesta, y con una posible prórroga de diez días hábiles más.

Al ser un derecho fundamental el acceso a la información, que garantiza a la persona el acceso una información, constituye para ella un bien jurídico.

El derecho de acceso a la información es un derecho de doble vía, toda vez que incluye a un sujeto pasivo receptor de la información y un generador de ésta; en el caso del parlamento los generadores de la información pueden ser los legisladores como depositarios de la representación popular, las comisiones como órganos del congreso, las cámaras como sujetos obligados del poder legislativo, así como los funcionarios con facultades administrativas al interior de los congresos.

Uno de los principios básicos del derecho de acceso a la información es la gratuidad para obtenerla, sin embargo, la ley estatal en la materia advierte que como excepción a la regla de gratuidad, se podrá requerir el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada.

En caso de existir costos para obtener la información deberán cubrirse de manera previa a la entrega, siendo estos costos los de los materiales utilizados en la reproducción de la información, el costo de envío, en su caso; y el pago de la certificación de los documentos, cuando así proceda. Asimismo, como una prerrogativa de las personas, la información deberá ser entregada sin costo alguno cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples y podrá exceptuarse el pago de reproducción y envío, atendiendo a las circunstancias socioeconómicas de la persona solicitante.

Es oportuno citar lo que Luis de la Serna⁸ ha expresado en su obra *Principios del Derecho a la Información*:

En efecto, el derecho a la información contempla un modo especial de manifestación del hombre, que es la comunicación, forma natural de relación, individual o social, que el derecho acota para elevarla a la categoría de relaciones jurídicas. La finalidad del derecho de la información no puede ser otra que la de hacer posible el derecho a la información, consistiendo su especialidad en que tiene que ser un derecho "para" la información.

Este derecho fundamental para acceder a la información, garantizado a toda persona en tiempo y forma, atendiendo el principio de máxima publicidad, así como a las características de la información, siendo éstas el lenguaje sencillo, información accesible, no discriminatoria y a través de un procedimiento sencillo y expedito, aportará un factor indispensable para el logro de un verdadero Parlamento Abierto.

2. Derecho de acceder a las obligaciones de transparencia

Este derecho incluye las facultades de acceso a toda aquélla información que de forma oficiosa, los sujetos obligados —en este supuesto el Poder Legislativo—, de forma proactiva deben hacer pública, ponerla a disposición de la sociedad y mantenerla actualizada, sin que medie petición alguna. Esta publicidad de información debe realizarse en los medios electrónicos (portales de transparencia de cada sujeto obligado y en la Plataforma Nacional de Transparencia),⁹ en atención a sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda.

Nuestra legislación de ámbito federal y la estatal, señalan en común cuarenta y nueve rubros de información que de manera obligatoria tendrá que ser pública y difundirse a la sociedad. Esta información se refiere desde su marco normativo, estructura orgánica, directorios, tabuladores, gastos de representación y viáticos, plazas activas y vacantes, convocatorias a concursos para ocupar cargos públicos y sus resultados, programas de subsidios, estímulos y apoyos, condiciones generales de trabajo, información curricular, servidores públicos sancionados, trámites y servicios, información financiera sobre el presupuesto asignado, informes de resultados de auditorías, listado de personas que se les asigne un recurso público, concesiones, contratos, convenios, permisos, licencias o autorizaciones, resultados de adjudicaciones directas, información referente a los procedimientos de licitaciones públicas o de invitación restringida, padrón de proveedores y contratistas, inventario de bienes muebles e inmuebles, resoluciones o laudos, mecanismos de participación ciudadana, personas jubiladas y pensionadas, donaciones, actas de sesiones de consejos consultivos, entre las más sobresalientes.

Este catálogo de información refiere información diversa sobre temas, documentos y políticas, la cual se denomina de manera genérica obligaciones de transparencia comunes.

Aunado a las referidas obligaciones de transparencia comunes, que el parlamento mexicano como sujeto obligado debe hacer públicas y en aras de contribuir a la transparencia de información de carácter determinado por su naturaleza y origen reglamentario, el legislador y a propuesta también de la sociedad civil, ha determinado que se requiere que el Congreso del Estado de Guanajuato ponga a disposición del público y actualizar la información relativa al preciso quehacer legislativo y que se refiere a información relativa a la agenda legislativa; la gaceta parlamentaria; las órdenes del día; el diario de debates; las versiones estenográficas; las asistencias a las sesiones de pleno de las comisiones y comités; las iniciativas y aprobación de leyes, acuerdos y decretos; las convocatorias; las resoluciones definitivas; las versiones públicas de la información entregada a audiencias; las contrataciones de servicios personales; informes semestrales de presupuesto; los resultados de estudios e investigaciones y los padrones de cabilderos.

Esta información está catalogada como "obligaciones específicas" en nuestra legislación en materia de transparencia y acceso a la información. Dichas obligaciones específicas tienen como finalidad el otorgar a la sociedad en general, información homogénea y estandarizada por competencia y naturaleza de los sujetos obligados.

El Sistema Nacional de Transparencia, ha aprobado y emitido los Lineamientos Generales para la Publicación y Homologación de la Presentación de la Información, ¹⁰ mediante los cuales, en un apartado se detallan los criterios sustantivos y adjetivos que por cada rubro de información publicarán y actualizarán en sus portales de Internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia, los sujetos obligados del Poder Legislativo federales y locales.

Por ello, se puede advertir que en el parlamento abierto existe valor público que se genera de la interacción de dos derechos indivisibles como lo son el derecho a solicitar la información parlamentaria y el derecho de acceder a la información de forma libre, que como ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, son derechos indivisibles, y que para los parlamentos constituyen un abanico de principios y valores constitucionales tutelados por el derecho público.

VI. Conclusiones

La garantía de un buen ejercicio de los derechos de acceso a la información y el de libre acceso a la misma ejercidos por el Poder Legislativo, podrán tener como consecuencia, una transparencia parlamentaria, tanto obligatoria como proactiva, realmente garantizada por los entes activos que

conforman los Congresos para cumplir con el mandato constitucional de transparencia y rendición de cuentas hacia la ciudadanía.

Para comprender cómo el derecho a saber y a acceder a la información, favorece la construcción de una ciudadanía informada en los congresos, se debe reconocer que existe un vínculo entre la ciudadanía y la información que se genera en los procesos legislativos, ya que a partir del acceso a la información es que se puede iniciar el debate público, la manifestación de ideas y la participación en la vida política y en la esfera pública.

El acceso a la información pública parlamentaria confiable, oportuno, completo y veraz, es lo que permitirá generar o recuperar la confianza en el Poder Legislativo o en los legisladores.

Las Tecnologías de la Información y de la Comunicación son elementos ahora necesarios y prácticos para la interrelación entre la población y el Congreso, siempre y cuando, la información y los datos sean óptimos para participar en los asuntos públicos y/o formar opinión pública.

En los procesos legislativos, es cada vez más exigible acceder a la información por medios electrónicos —internet—, ya sea por mandato de la ley de la materia, o bien porque la información que se genera en la actividad legislativa es de notorio interés público. La disposición de la información parlamentaria a través de los medios electrónicos facilitará y acercará a la ciudadanía, la posibilidad de su participación inclusive, en la elaboración de políticas públicas, o bien, en la toma de decisiones partidistas, al momento de la emisión de su voto electoral.

La representatividad de un Poder Legislativo, debe ser una representatividad elocuente, dinámica, transparente y proactiva para poder así lograr la apertura a un parlamento abierto. Un parlamento que sea cercano a la ciudadanía y que sus resultados legislativos puedan ser confiables en todo momento, desde su iniciativa, análisis, deliberación y su posible aprobación.

Segura estoy de que la participación de la sociedad en un parlamento abierto, que al realizarse lo legitima, hará que sea cambiado el paradigma de un ejercicio parlamentario cerrado y ejercido por sólo un grupo de poder.

Transparencia y acceso a la información, siendo que los derechos humanos, deben ser intrínsecos y permanentes en un parlamento que desee ser genuino y abierto al escrutinio público.

Concluyo parafraseando a Kofi Annan¹¹ con este texto que a la letra dice: "Ejercer realmente un derecho humano, como son los derechos que

tutelamos, implica tomarlo, defenderlo, promoverlo y entenderlo, en pocas palabras, darle vida".

Notas

- * Licenciada en derecho por la Universidad Santa Fe de Guanajuato. Comisionada Presidenta del Instituto de Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato.
- ¹ "Acceso a la información: Lecciones de la América Latina", publicado en 2017, por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, p. 12.
- ² El parlamento es una definición amplia y elástica que se utiliza según el sistema jurídico en el que se halle bajo las acepciones de "Asamblea", "Cámara", "Congreso", "Corte", "Senado"; en nuestro país se alude a Congreso como el órgano en quien se deposita el Poder Legislativo federal, integrado por dos Cámaras una de diputados y otra de senadores, que dentro del principio de colaboración entre poderes establecidos en la Constitución, realiza primordialmente las funciones de elaboración de las leyes y el control político sobre el órgano ejecutivo.
 - ³ Náser, Alejandra, *Plan de Gobierno Abierto*, CEPAL, ONU, marzo, 2014, p. 66.
- ⁴ La declaración se basa en una serie de documentos referenciales adoptados el 15 de septiembre de 2012 por la comunidad parlamentaria internacional, el National Democratic Institute, la Sunlight Foundation, y la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa. Cfr. Senado de la República, *Declaración de Lanzamiento de la Alianza para el Parlamento Abierto en México*, México, 22 de septiembre de 2014.
- ⁵ Publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*, el 13 de mayo de 2016.
 - ⁶ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de mayo de 2015.
 - ⁷ Artículo 20, del Código Civil para el Estado de Guanajuato.
- ⁸ De la Serna, Luis, Principios del derecho de la información, Madrid, Dikinson, 2000, p. 147.
 - ⁹ Plataforma Nacional de Transparencia, www.plataformadetransparencia.org.mx.
 - ¹⁰ Publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de mayo de 2016.
- ¹¹ Biografía de Kofi Annan publicada en la página electrónica de las Naciones Unidas, consultable en el medio electrónico https://www.un.org/sg/es/content/kofi-annan.

Parlamento abierto como mecanismo de participación ciudadana de las mujeres en el proceso legislativo para la protección de sus derechos en el Congreso del Estado de Guanajuato

Alejandro Armando RAMÍREZ ZAMARRIPA*

SUMARIO:I. Introducción. II. Parlamento abierto en Guanajuato. III. Proceso legislativo y participación ciudadana en el Congreso de Guanajuato. IV. Participación ciudadana de las mujeres en el proceso legislativo de las iniciativas analizadas por la LXIII Legislatura en defensa de sus derechos. V. Conclusiones y recomendaciones.

I. Introducción

El presente trabajo pretende ser una aportación a la discusión del tema de los gobiernos abiertos, de manera particular a su aplicación dentro de los congresos locales, en la figura del parlamento abierto, así como analizar qué tanto esta figura jurídica ha contribuido a la agenda feminista en la conformación o reforma de leyes para la protección de los derechos humanos de las mujeres. Para esa finalidad se parte de una serie de definiciones teóricas sobre la participación ciudadana, el gobierno abierto, el parlamento abierto, sus elementos y su regulación en Guanajuato. También se hace una explicación de los elementos básicos del proceso legislativo, sus etapas así como la forma en la cual se prevén mecanismos de participación ciudadana en el nivel de consulta en Guanajuato.

Asimismo, se hace un análisis de los reportes de Parlamento Abierto desarrollados en Guanajuato, con la finalidad de observar el desempeño de la Comisión para la Igualdad del Congreso del Estado, a fin de determinar el nivel de participación de personas físicas y organizaciones civiles en los temas competencia de dicha comisión.

Por último, con base en los resultados obtenidos del análisis, se hacen recomendaciones sencillas para mejorar la participación ciudadana de las mujeres en los proceso legislativos que tengan relación con la protección de sus derechos.

II. Parlamento abierto en Guanajuato

1. Participación ciudadana

La participación ciudadana responde a una necesidad de la sociedad de contar con una administración pública más eficiente. No sólo se trata de una forma de elegir a sus autoridades, sino también una manera de controlar su actuación. En este sentido, es la manera a través de la cual los habitantes de una ciudad colaboran en las actividades públicas defendiendo no sólo sus intereses individuales o personales, sino los intereses particulares en su condición de ciudadanos perteneciente a esa comunidad social. Por otra parte, algunos autores sostienen que la participación ciudadana se trata de un proceso dialógico, construido entre sociedad y gobierno para la estructuración de políticas públicas, en donde los ciudadanos, con base en diversos intereses y valores influyen en las construcción de las acciones públicas, basado en el derecho de intervención.² Asimismo, la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, define a la participación ciudadana como "el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como de las comunidades y pueblos indígenas."3

Cada uno de los autores antes señalados marca algunos elementos distintivos de la participación ciudadana, sin embargo, podemos señalar algunos elementos esenciales. En primer lugar, los ciudadanos participan con intereses diversos, es decir, dentro de una sociedad cada grupo de ciudadanos, sean organizados o participen de manera particular en los

movimientos sociales, tienen intereses, valores, expectativas y aspiraciones específicas, que los hacen participar, y es precisamente esas diferencia lo valioso de la propia participación, pues, la convivencia de todos esos intereses, hace la posibilidad de conjuntar un interés público para todos. El segundo de los elementos, es el relativo a su finalidad, la cual consiste en la posibilidad de lograr incidir dentro de las acciones gubernamentales, buscando siempre el consenso entre los intereses particulares de los ciudadanos y los grupos organizados. Por último elemento de la participación ciudadana podemos señalar la ampliación de los derechos, es decir, la participación ciudadana tiene por fin último el lograr el reconocer mayores garantías a favor de los gobernados, no solamente el corregir una situación particular o la resolución de un problema concreto, sino que ese mismo problema no se repita, ni en contra de los intereses particulares de quienes ejercen la participación ciudadana directa, ni en contra ningún otro de los posibles grupos afectados, es decir, la finalidad no es sólo un beneficio particular, sino lograr el beneficio colectivo.

Dentro de los esquemas de participación ciudadana, también podemos identificar grados de la misma. Según Manuel Canto, 4 existen diferentes niveles de participación: información, consulta, decisión, delegación, asociación y control. El nivel de información es el nivel más básico de participación, es lo que en otro orden de ideas podemos señalar como transparencia, en el cual consiste únicamente en hacer del conocimiento de los ciudadanos el marco normativo, las acciones, los programas y presupuestos, pero se trata de una condición necesaria para ejercer los siguientes niveles de participación, pues sin información no hay manera de contar con elementos para participar. El siguiente de los niveles de participación ciudadana es la consulta, el cual consiste no sólo en presentar información, sino también en recibir opiniones de los ciudadanos, por medio de mesas de trabajo, reuniones, visitas a campo, entrevistas o grupos focales, en el cual la autoridad se impone las propuestas y sentimientos de los pobladores de una zona. A continuación, corresponde el nivel de decisión, dicho nivel consiste en señalar que las consultas no son suficientes para la toma de decisiones, sino, por el contrario, es indispensable darle un carácter obligatorio a dichas opiniones, es decir, el órgano político-administrativo que recibe las opiniones de la ciudadanía necesariamente tiene que tomarlas en cuenta para la toma de decisión. La cuarta fase o nivel de participación ciudadana, corresponde a la delegación, es una figura en la cual se otorga a la ciudadanía la posibilidad de poner en marcha el proyecto por medio del cual se pide su opinión o participación, es decir, el Estado "delega" su potestad en los integrantes de la ciudadanía. El siguiente nivel es la asociación, como mecanismos en el cual los programas públicos para la solución de los problemas corresponde de manera colaborativa a la ciudadanía y el estado. Por último, el nivel más amplio de la participación ciudadana corresponde al nivel de control, el cual se distingue en la posibilidad de que sean quienes integran los mecanismos de participación ciudadana las personas que decidan si una política pública se implementa, los término y, en su caso, se elimina, por ello se denomina nivel de control, pues se trata de otorgar el control de una política pública a las personas integrantes de los mecanismos de participación. En términos del trabajo parlamentario, estos niveles cuentan con una peculiaridad que será analizada en el apartado correspondiente.

Dentro de los mecanismos más conocidos de participación ciudadanos podemos señalar las asambleas comunitarias, el referéndum, los consejos de barrio, fondos de barrio, presupuestos participativos, jurados ciudadanos, consejos ciudadanos, planes estratégicos de desarrollo, representación de la ciudadanía ante comisiones de prestación de servicios públicos, entre otros. Cada uno de esos mecanismos tiene características particulares.⁵

2. Gobierno abierto

Una vez definidos los elementos de la participación ciudadana, los principales mecanismos utilizados para su ejercicio y los diferentes niveles de los mismos es importante hablar acerca de los gobiernos abiertos. En este sentido Mariñez⁶ señala que el gobierno abierto no sólo se trata de un cambio en la organización para la mejora de la información puesta al servicio de los ciudadanos, sino también implica una mejora en la forma de relacionarse con los mismo, pues no sólo se trata de poner a disposición información, o incorporar el usos de las tecnologías de la información, sino también se genera una nueva relación con los mismos, existe una mejora en los procesos administrativos para ser más eficientes y se estrechan las relaciones de colaboración existentes entre sociedad y gobierno. El mismo autor señala que los gobiernos abiertos tienen dos dimensiones: una relacionada con la apertura, que consiste en la transparencia, rendición de cuentas, apertura de información; y otra dimensión relacional, la cual se refiere a interacción entre los diferentes actores, comparten conocimientos, experiencias, capital social, dando origen a una participación colaborativa. Los actores no gubernamentales se sienten parte

integrantes de los procesos de hechuras de las políticas públicas.⁷ Las nuevas relaciones entre actores (personas, instituciones y organizaciones) son abiertas y flexibles; basadas en redes de colaboración; con un liderazgo horizontal y colaborativo; y sostenida por el gran uso de las tecnologías de las información.⁸

El presupuesto básico para la creación de gobiernos abiertos, y de manera particular parlamentos abiertos, lo constituyen las ideas de acceso a la información y transparencia. Las acciones de transparencia se pueden clasificar en cuatro grupos, a saber: transparencia pasiva, aquella donde sólo se refiere el derecho del ciudadano, se reconoce la prerrogativa a la ciudadanía de conocer la información generada por su gobierno y se requiere de un mandato legal para poder dar a conocer algún tipo de información, como pudieran serlo los presupuestos y los gastos de representación gastados por los servidores públicos, se requiere de un mandato legal para poder llevarlo a cabo; la segunda clasificación es la transparencia focalizada, la cual se trata de un esquema donde la información es liberada de acuerdo con necesidades particulares, por ejemplo, en el caso de la transición de poderes, el gobierno estatal implemento una estrategia de dar a conocer con regularidad el monto de todas las liquidaciones por cambio de administración otorgadas, se trató de una estrategia particular para enfrentar una necesidad específica de los ciudadanos; la tercera de las clases de transparencia, lo constituye la transparencia activa o proactiva, en la cual no sólo se reconoce el derecho de la ciudadanía, sino también se toma como una obligación de los entes públicos el poner a disposición la información, sin la existencia de un requerimiento previo por parte de la ciudadanía; por último tenemos la transparencia colaborativa, la cual se basa en dos instrumentos esenciales, la existencia de las tecnologías de la información y los datos abiertos, estas dos herramientas logran el objetivo de no sólo poder a disposición de la población la información generada por el estado, sino también de que dicha información pueda ser utilizada, procesada y se regrese, bajo otros esquemas de colaboración, a proponer mejoras en la solución de los problemas públicos.9

3. Parlamento abierto en Guanajuato

Como revisamos en líneas anteriores, los parlamentos del mundo y en particular los parlamentos mexicanos, atraviesan por una serie de problemas fundamentales para el ejercicio de su función de representación.¹⁰

La influencia de grupos económicos en defensa de intereses particulares, la creación de grupos de legisladores y legisladoras para la toma de decisiones del destino de las cámaras; la desconexión entre sociedad-legislatura, aunado a la imposibilidad material de satisfacer todas las necesidades de una población cada vez más demandantes tanto en servicios, como en valores. Todo ello, ante un ambiente de preferencias electorales inciertas, con mecanismos de rendición de cuentas legislativas nulos, y con partidos políticos más preocupados por sus triunfos electorales que por la elección de buenos gobernantes hacen necesaria la creación de mecanismos coadyuvantes en este proceso de transparentar y rendir cuentas por parte de los parlamentos. ¹¹ De estas condiciones, el parlamento abierto constituye una alternativa para el logro de dichos propósitos.

La Alianza por el Parlamento Abierto en México, es una agrupación que conjunta a 32 organizaciones de la sociedad civil preocupadas por la transparencia, las cuales emitieron, en el año 2014, una declaratoria de 10 principios para hablar de un verdadero parlamento abierto: 1) Derecho a la información; 2) Participación ciudadana y rendición de cuentas; 3) Información parlamentaria; 4) Información presupuestal y administrativa; 5) Información sobre legisladores y servidores públicos; 6) Información histórica; 8) Accesibilidad y difusión; 9) Conflictos de interés; y 10) Legislan a favor del gobierno abierto. Por su parte, el Estado de Guanajuato, mediante la reforma al artículo 41 de la Constitución Local y su inclusión en la Ley Orgánica del Poder Legislativo, retomó los principios del parlamento abierto como una obligación para el Congreso del Estado de Guanajuato, emitiendo unos lineamientos para su operatividad. Dentro de esos lineamientos establece como rubros de cumplimiento de un parlamento abierto, los 10 principios señalados en la Alianza por el Parlamento Abierto en México, adicionando un rubro relativo al cabildeo.

Cada uno de esos principios o rubros se materializan por medio de diversos indicadores dentro de la vida parlamentaria. El rubro de derecho a la información tiene como finalidad medir las formas por medio de las cuales se garantiza el acceso de la ciudadanía a la información que produzca, posea o resguarde el Poder Legislativo, sus indicadores incluyen la obligación del Congreso del Estado de ser sujeto de la ley de transparencia, así como los procedimientos, oficinas, instrumentos necesarios para el ejercicio de ese derecho por parte de la ciudadanía, todos ellos cumplidos de manera cabal por parte del Congreso. El segundo de los principios, relativo a la participación ciudadana y rendición de cuentas, incluye indicadores como el registro de asistencia y de votaciones a las sesiones de

comisiones y del pleno; registro del informe anual; oficinas de enlace; plataforma web con interacción entre integrantes del Congreso y ciudadanía; teléfono de contacto con quienes integran la legislatura; así como los mecanismos de participación ciudadana en el proceso legislativo (iniciativa popular, consultas, presupuestos participativos). El principio relativo a la información parlamentaria, se mide por indicadores donde se explican cuáles son las fases del proceso legislativo, las funciones de la legislatura, el nombre de quienes la integran, las formas de promoción de las actividades legislativas (redes sociales, página de internet, entre otros), los listados de comisiones; así como todos las funciones y organigrama de las unidades administrativas del Congreso del Estado. También existen rubros relacionados con la información administrativa y presupuestas, sobre los integrantes de la legislatura, así como del personal adscrito al Congreso del Estado. La información histórica, de al menos la legislatura pasada; los datos abiertos para que puedan ser utilizados. Accesibilidad y difusión se refiere a la posibilidad de la ciudadanía de obtener las sesiones o, inclusive, acudir a ellas de manera directa. Por último, los rubros de conflicto de intereses, en donde se regula lo relativo a las actividades de cabildeo y la legislación a favor de un gobierno abierto. Todos estos principios están respaldados por las actividades correspondientes, las cuales a pesar no estar totalmente actualizada al día, si contienen la información completa dentro del sitio del Congreso del Estado. 12

III. Proceso legislativo y participación ciudadana en el Congreso de Guanajuato

La función legislativa del Estado se materializa por medio de una serie de pasos a la cual se le ha denominado como proceso legislativo. Dicha función se ha concedido a los Congresos Estatales, cuya finalidad última es la creación de leyes. ¹³ En término teóricos existen dos posturas en relación con lo que debe considerase como proceso legislativo: la primera señala que debe considerarse como proceso legislativo, sólo aquellos pasos que se siguen dentro del órgano legislativos, es decir, sólo aquellas fases desarrolladas en la sede del Congreso; la segunda posición teórica sostiene que además de esas fases, también tienen que considerarse como parte del proceso legislativo, todas aquellas acciones desarrolladas fuera de las sedes legislativas, pero que tienen como finalidad la eficacia de las leyes. Para efectos del presente ensayo consideraremos como el concepto

de proceso legislativo en sentido amplio, es decir, considerando los factores previos y las actividades relacionadas con la eficacia de las normas, es decir, los pasos que tienen que seguirse para que puedan convertirse en norma obligatoria. En este sentido, son tres las etapas del proceso legislativo: la de iniciativa, la constitutiva y la integrativa de la eficacia. La primera de ellas se refiere a la posibilidad que tienen algunos funcionarios y, en el caso del Estado de Guanajuato, algunos ciudadanos y ayuntamientos, de realizar propuestas de normas o modificación a las mismas. La etapa constitutiva se refiere al proceso legislativo en sentido estricto, es decir, es la fase desarrollada dentro de los cuerpos legislativos, donde se llevan a cabo los discusiones y votaciones de los proyectos de ley, en esta etapa quienes integran la legislatura trabajan en Pleno o en comisiones para la discusión de los proyectos que posteriormente se convertirán en Ley. Por último, la etapa de integración de la eficacia de la ley, se refiere a la promulgación que de los provectos aprobados hace el Poder Ejecutivo para el inicio de vigencia de los mismos.¹⁴

La función legislativa es realizada por un órgano del Estado compuesto por personas electas por medio de un proceso democrático consistente en la elección. Algunos de quienes integran las Cámaras pueden llegar por medio de la representación proporcional, es decir, no son electos directamente, pero su designación deviene de los resultados de una elección. Estos elementos son los que le dan precisamente legitimación a su actuación. Sin embargo, como señalamos en líneas arriba, esta legitimación se ve afectada por algunos intereses particulares (partidistas o de gremio, principalmente), con lo cual se hace necesaria la participación ciudadana en los procesos legislativos a fin de generar nueva legitimación de los productos normativos.

La participación ciudadana en los procesos legislativos no puede ser en todos los niveles de los cuales nos menciona Manuel Canto, ¹⁵ pues eso podrían en duda el proceso de elección en el cual se eligen a quienes integrarán los órganos legislativos. Sin embargo, es necesario encontrar niveles de participación ciudadana óptimos que ayuden a elevar esa legitimación, como pudieran serlo los niveles de información y consulta, pero tomando en cuenta la creación de nuevas relaciones colaborativas entre actores públicos y privados, bajo una idea de colaboración transparente de forma proactiva, tal como lo comenta Mariñez. ¹⁶

En este sentido, de la revisión realizada a la página de indicadores del parlamento abierto del Congreso del Estado de Guanajuato, todos los indicadores de parlamento abierto, tienen relación con la dimensión de transparencia, ¹⁷ es decir, se refirieren la apertura de información frente a la ciudadanía, en la página de indicadores se pueden consultas las iniciativas, las comisiones y pleno, sean en vivo o las grabaciones correspondientes; las actas de las comisiones y del pleno; los datos de quienes integran la legislatura y del personal del Congreso del Estado; así como las iniciativas y las reformas generadas por el órgano parlamentario. Asimismo, se tiene la creación de un número telefónico gratuito y un chat en línea mediante los cuales se resuelven y se proporciona la información que les sea requerida. Todo ello tiene como base, la mejora de los procesos internos del Congreso, dado que tener todo ese material disponible obliga a mejorar las condiciones bajo las cuales se desarrollan los procesos de trabajo internos a fin de tener disponible la información.

En lo que se refiere a la dimensión relacional, ¹⁸ en cuanto a la nueva forma de colaboración entre los diversos actores dentro de los componentes del parlamento abierto previstos en la Ley Orgánica para el Poder Legislativo, se contempla la figura del cabildeo, la cual consiste en el registro de personas que realizarán actividades de promoción de intereses particulares, propios o de terceros, para la toma de decisión por parte de quienes integran la legislatura. Tienen diversas obligaciones, como lo es el realizar sus actividades siempre con apego al marco legal y en un ambiente de respeto a las instituciones legislativas, así como rendir informes sobre sus actividades de cabildeo.

IV. Participación ciudadana de las mujeres en el proceso legislativo de las iniciativas analizadas por la LXIII Legislatura en defensa de sus derechos

Como revisamos en los primeros apartados del presente trabajo, la participación ciudadana puede ser de diferentes formas y niveles, desde el simple interés de conocer los avances legislativos hasta la forma de participar en las discusiones para la toma de decisiones. En el presente trabajo realizaremos una revisión de la participación ciudadana de las mujeres por medio de los mecanismos del parlamento abierto, a fin de influir en las decisiones finales.

Para el desarrollo del presente apartado se analizaron las iniciativas en estudio por parte de la Comisión para la Igualdad de Género, la cual en los términos del artículo 116, fracciones I, II y III de la Ley Orgánica del Poder Legislativo tiene competencia para poder dictaminar todos

aquellos asuntos relacionados con la eliminación de todo tipo de desigualdad por razón de género, así como todos aquellos relacionados con el cumplimiento de los tratados internacionales en materia de no discriminación por razón de género. Asimismo, la fracción V del citado artículo también señala que debe emitir opinión, cuando la Presidencia así se lo turne, sobre aquellos asuntos donde no dictamine pero estén relacionados con la igualdad de género. Sin embargo, existen algunas iniciativas que a pesar de estar relacionados, inclusive fundadas en tratados internacionales sobre la no discriminación, no fueron enviadas ni para dictamen, ni para opinión, como ejemplo, cabe mencionar la iniciativa de reformas al artículo 342-A del Código Civil para el Estado de Guanajuato, presentada el pasado 15 de marzo de 2018, la cual no fue turnada, ni para dictamen ni opinión, a la Comisión para la Igualdad a pesar de versar sobre una de las formas de combatir la violencia económica de género contra las mujeres previstas en los tratados internacionales. De los trabajos de la Comisión para la Igualdad de Género, podemos señalar¹⁹ que de las 435 iniciativa ingresadas en esta legislatura, la Comisión trabaja en el análisis de 8 de ellas, de las cuales ha concluido 3, por eso se hace la aclaración de que no todas las iniciativas que tengan relación con la igualdad de sexo, son turnadas a esa comisión ya sea para su análisis y discusión, o para su opinión.

En lo relativo a la participación ciudadana de las mujeres dentro de los procesos legislativos se toma como base la figura de personas que realizan actividades de cabildeo, tanto personas físicas como personas morales. Dentro de la lista de personas que realizan actividad de cabildeo se encuentran 78 personas físicas y 22 personas morales. De las personas físicas, 32 son mujeres y 46 son hombres. De las personas morales no se encuentra ninguna asociación relacionada con la defensa o protección de los derechos de las mujeres, ni con la atención a la violencia de género contra las mujeres. Asimismo, de los reportes de actividades de cabildeo, única y exclusivamente se tienen reportadas dos actividades relacionadas con temas de la agenda feminista, como lo son una cita con una de las diputadas para ver un tema de reformas al Código Penal en materia de violencia familiar (que corresponde a una iniciativa que fue turnada para su estudio y análisis a la Comisión de Justicia, pero sin pedir opinión a la Comisión para la Igualdad de Género), y la segunda actividad, una solicitud de invitación a las mesas de trabajo para el tema de violencia política de género contra las mujeres que lleva a cabo la Comisión para la Igualdad de Género del Congreso. Asimismo, dentro de los tres dictámenes resueltos por la Comisión para la Igualdad de Género se desprende que dentro de la metodología de análisis no se convocó a organizaciones civiles relacionadas con la defensa de los derechos humanos de las mujeres o con la atención a las mujeres víctimas de violencia de género.²⁰

En relación con el turno de las iniciativas se puede observar que existe una falta de claridad de los contenidos de las mismas, cuando se refiere a propuestas que tengan por objeto disminuir las brechas de desigualdad entre hombre y mujeres, pues a pesar de que la propia legislación establece que el turno puede ser tanto para análisis, como para simple opinión, no todas las iniciativas se remiten a dicha comisión, lo cual complica su ubicación por parte de las personas interesadas en realizar aportaciones a las mismas, pues en lugar de enfocarse a una sola comisión y revisar las iniciativas analizadas por la misma, tienen que estar al pendiente de todas las comisiones y de todas las iniciativas para poder determinar en cuáles de ellas participan.

Otros de los hechos que llama la atención, es el que a pesar de ser un Congreso con una importante presencia de mujeres legisladoras (16), no se cuenta como cabilderas a organizaciones de la sociedad civil relacionadas con la defensa de los derechos humanos de las mujeres o con la atención de mujeres víctimas de violencia de género, a pesar de que en Guanajuato se han dado ejemplos claros del activismo de esos grupos como cuándo diversas asociaciones civiles relacionadas con esos temas acudieron ante las instancias federales a promover una alerta de género en contra de los casos de violencia en contra de las mujeres en el Estado de Guanajuato, lo que trajo como consecuencia la modificación de leyes, la creación de protocolo, la modificación de prácticas administrativas y la instauración de nuevas instituciones públicas para la atención del tema de la violencia de género contra las mujeres en nuestro Estado.²¹

V. Conclusiones y recomendaciones

En el Congreso del Estado de Guanajuato, de manera particular en la LXIII Legislatura, ha tenido avances muy importantes en el tema de participación ciudadana en los procesos legislativos. Estos avances se ven materializados en las actividades cotidianas de la vida parlamentaria, como lo son la página web del Congreso, la creación de un número gratuito para la atención de inquietudes ciudadanas, la conformación de un chat en línea que apoye a quienes usan la página web y necesitan

de alguna orientación especial; hasta cuestiones más complejas como pudieran serlo la creación de un Consejo Ciudadano y la regulación de las actividades de cabildeo dentro de los órganos legislativos. Todos estos avances soportados no sólo en la creación material de los mismos, sino como un verdadero compromiso institucional plasmado desde la Carta Fundamental, la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato y la emisión de diversos lineamientos que regulan las actividades propias del parlamento abierto.

Todas estas acciones han contribuido al aumento de la participación ciudadana en las actividades legislativas y, por consecuente, a la mejora en la calidad de las leyes.

Dentro de las dos dimensiones que señala Mariñez, ²² la idea de gobierno abierto se refiere a la posibilidad no sólo de acceder a la información, mejorar los procesos, utilizar esa información por parte de la ciudadanía; sino también existe la dimensión relacional, en la cual se finquen relaciones intergubernamentales, entre los actores públicos y privados, en la cual además de acceder a la información y tener la apertura correspondiente, también se hagan valer las voces de todos los involucrados para generar un espacio público de diálogo entre quienes piensan diferentes, reconociendo la riqueza existente en la diversidad. Esta dimensión es el gran reto a cumplir dentro de una sociedad tal multicultural como la nuestra.

En el aspecto particular del presente ensayo, el relacionado con la protección de los derechos de las mujeres o con eliminar las brechas de desigualdad existentes dentro del ámbito jurídico en Guanajuato, el Congreso del Estado ha dado pasos importantes, tanto que ha trabajado en obtener diversas certificaciones en materia de igualdad laboral, así como en materia de buenos ambientes de trabajo, todo ello, para lograr el respeto pleno de los derechos de quienes por diversas circunstancias los han visto reducidos sin razón.

Como mencionamos en líneas anteriores, uno de los retos de las legislaturas es la de recobrar la confianza en las instituciones públicas, para ello es necesario hacer partícipes a la ciudadanía de la toma de decisiones que hagan, pero no sólo en el aspecto de apertura, sino también en el aspecto de generar una relación con ella. Pero también se debe ser cuidadoso de los cánones legales en el cumplimiento del deber legislativo. Por ello, se considera que el espacio idóneo para la participación ciudadana es la etapa constitutiva del proceso legislativo, aquella en la cual se dan las discusiones y toma de decisiones por parte del Poder Legislativo para la creación de Leyes. El fomento de esta participación no debe ser pasivo, esperando a que las personas interesadas acudan y se registren, sino por el contrario, debe ser proactiva, provocando a los actores de la sociedad civil para colaborar.

De manera concreta, hablando de organizaciones de la sociedad civil en la protección de los derechos humanos de las mujeres y de la atención de mujeres víctimas de violencia de género, ²³ se debe buscar, como una acción afirmativa, el acercamiento directo con esas organizaciones a fin de que participen en la construcción de los productos legislativos. Cabe recordar que dichas organizaciones han sido muy proactivas en otros temas, como la solicitud de alerta de género en Guanajuato en el año 2015, que con mayor razón estarán interesadas en apoyar a los cuerpos legislativos para la construcción del andamiaje que dé soporte a la protección de los derechos de las mujeres, desde el ámbito legislativo.

Como conclusión general, se puede dar constancia, en el Congreso del Estado de Guanajuato, de la existencia de acciones contundentes y precisas para la conformación de un parlamento abierto, el cual se ha desarrollado bajo principios teóricos muy sólidos, implementado acciones en las dimensiones de apertura y de relaciones, e inclusive, avanzando más allá de las acciones comunes, como el institucionalizar las acciones de cabildeo. Sin embargo, tratándose de los temas de protección de los derechos humanos de las mujeres, es necesario, además de continuar con el fomento y mejoramiento de las acciones hasta ahora realizadas, se debe ejercer una acción afirmativa, consistente en la promoción particular de la participación de las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la protección de los derechos humanos de las mujeres y la atención de mujeres víctimas de la violencia de género, pues estas organizaciones han dejamos muestra probada de su compromiso en acciones como la citada solicitud de alerta de género. Esta acción no sólo ampliaría el aspecto de la discusión de estos temas en el seno del Congreso del Estado, sino también daría muestra de un actitud propositiva por parte de quienes integran las legislaturas para fomentar los valores democráticos de diálogo, tolerancia y consenso.

Notas

* Maestro en Gestión Pública Aplicada por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (PNPC-CONACYT). Secretario Técnico del Centro de Estudios Parlamentarios del Congreso del Estado de Guanajuato. Profesor de tiempo parcial en la División de Ciencias Sociales y Humanidades del Campus León de la Universidad de

Guanajuato, así como profesor de licenciatura y posgrado en la Universidad Iberoamericana León. Cuenta con experiencia profesional en el diseño e implementación de proyectos normativos y de políticas públicas en las administraciones públicas estatal y municipal. Ha impartido cursos, en diversas partes de país, sobre desarrollo municipal, ética pública, políticas públicas, participación ciudadana, combate a la corrupción y perspectiva de género. Actualmente estudia el Doctorado en Estudios Jurídicos, Políticos y de Gobierno en la Universidad de Guanajuato.

- ¹ Ziccardi Contigiani, Alicia, *Los actores de la participación ciudadana*, IGLOM, Guadalajara, México, 2004, http://www.iglom.iteso.mx/PDF/azzicardi.PDF.
- ² Canto Chac, Manuel, "Introducción", en Canto Chac, Manuel (comp.). *Participación ciudadana en las políticas públicas*, México, Siglo XXI editores, 2010, pp. 17-55.
- ³ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo,"Carta Iberoamericana de la Participación Ciudadana en la Gestión Pública", en Canto Chac, Manuel (comp.), *Participación ciudadana en las políticas públicas*, México, Siglo XXI editores, 2010, pp. 252-276.
- ⁴ Canto Chac, Manuel, "Participación ciudadana: la gobernanza de las sociedades complejas", en Calva, José Luis (coord.), *Democracia y gobernabilidad. Agenda para el desarrollo*, México, Miguel Ángel Porrúa Editores, UNAM, 2004, pp. 140-159.
- ⁵ Bacqué, Marie-Hélene, Rey, Henri y Sintomer, Yves, "La democracia participativa: ¿Un nuevo paradigma de la acción pública?", en Canto Chac, Manuel (compilador), *Participación ciudadana en las políticas públicas*, México, Siglo XXI Editores, 2010, pp. 105-149.
- ⁶ Mariñez Navarro, Freddy, "Parlamento abierto y democracia: un debate sobre lo más allá de la poliarquía", *Estudos de Administração e Sociedade*, Río de Janeiro, vol. 1, núm. 1, septiembre-diciembre de 2016, pp. 9-28.
 - 7 Idem.
 - ⁸ Idem.
 - 9 Idem.
- ¹⁰ Alvarado, Arturo, "El congreso mexicano (1964-2006)", Bizberg, Ilán y Meyer, Lorenzo (coords.), *Una historia contemporánea de México. t. 3. Las instituciones*, México, El Colegio de México-Océano, 2009, pp. 119-162.
 - 11 Mariñez Navarro, Freddy, op. cit.
- $^{12}\,$ Para este efecto se puede consultar la página: http://www.congresogto.gob.mx/congreso_abierto.
- ¹³ García Montero, Mercedes, "El Procedimiento Legislativo en América Latina", *América Latina Hoy*, Salamanca, España, núm. 38, 2004, pp. 17-55.
 - 14 Idem.
 - 15 Canto Chac, Manuel, op. cit.
 - 16 Mariñez Navarro, Freddy, op. cit.
 - 17 Idem.
 - ¹⁸ *Idem*.
- ¹⁹ Según los datos del propio Congreso de Guanajuato en su sección de Gaceta Parlamentaria, consultable en: http://www.congresogto.gob.mx/gaceta_parlamentaria.
 - ²⁰ Información obtenida de la página http://cabilderos.congresogto.gob.mx.
- ²¹ Sobre el tema se pueden consultar los documentos relativos en la página: https://www.gob.mx/conavim/documentos/solicitud-de-alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-en-el-estado-de-guanajuato.

- ²² Mariñez Navarro, Freddy, op. cit.
- ²³ Se habla de este tipo de organizaciones de la sociedad civil, para evitar hablar de organizaciones feministas, pues esa característica de «feminista» no se encuentra cataloga dentro de los registros de las autoridades administrativas. Ver Vasil'eva, Jana, et alt., Violencia de género y feminicidio en el Estado de México. La percepción y las acciones de las organizaciones de la sociedad civil, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2016, p. 27.

La paridad de género en México: el Congreso del Estado de Guanajuato como caso de éxito

Éctor Jaime RAMÍREZ BARBA*

Nos preguntan ¿por qué la paridad?

Para empezar, por justicia.

Porque la política basada en la visión de un género y la exclusión mayoritaria de otro es perversa.

Es una violencia.

Es la violencia de un género para dominar a otro.¹

SUMARIO: I. Introducción. II. El origen de la paridad de género. III. Argentina y las cuotas de género. IV. México y la paridad de género. V. El impacto de la paridad de género en el Congreso del Estado de Guanajuato. VI. La paridad de género y el parlamento abierto. VII. Conclusiones.

I. Introducción

A lo largo de la historia han existido notorias desigualdades entre mujeres y hombres. No sólo por razones de carácter natural o intrínseco, sino por el nulo reconocimiento de prerrogativas jurídicas hacia el sexo femenino, por ejemplo, las limitantes impuestas a las mujeres para poder participar de manera activa en la esfera pública. Con el paso del tiempo, y derivado del surgimiento de los derechos humanos después de la Segunda Guerra Mundial, esta situación ha ido cambiando de manera paulatina. En

la actualidad, las mujeres cuentan con mejores condiciones de desarrollo, mayor acceso a la educación, a la salud y al ejercicio de sus derechos. Sin embargo, aún existen temas pendientes por atender. Uno de ellos es el alcanzar una efectiva participación de las mujeres en la esfera pública y el ejercicio del poder político. Por esta razón, el presente artículo analizará la figura de la paridad de género y su aplicación concreta en el Congreso del Estado de Guanajuato. En la primera sección se abordará el concepto de los derechos humanos de las mujeres como punto clave para el surgimiento de la paridad de género, ya que, para dar lugar a la participación política de las mujeres en el ejercicio del poder, primero fue necesario que los Estados reconocieran que existe una igualdad jurídica entre mujeres y hombres y que, como afirmó Olympe de Gouges en 1789, "La mujer nace libre y permanece igual al hombre en derechos". ² En la segunda sección se analizará la figura de las cuotas de género como "una forma de acción positiva cuvo objetivo es garantizar la efectiva integración de mujeres en cargos electivos de decisión de los partidos políticos y del Estado" y se estudiará el caso de Argentina que fue el primer país a nivel internacional en aplicar dicha acción afirmativa como medio para impulsar la participación política de las mujeres.³ Una vez que se hayan estudiado los antecedentes de la paridad de género en el derecho internacional, la tercera sección describirá la incorporación de la figura de la paridad de género en la legislación mexicana desde 1993 y hasta la más reciente reforma del año 2014 misma que dio origen a este artículo. Sentadas las bases de la paridad y su regulación normativa en el Estado mexicano, en su cuarta sección, el artículo estudiará la conformación de la LXIII Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato (en adelante el Congreso) ya que es la primera legislatura conformada con un mayor porcentaje de mujeres (44.44 por ciento). En esta misma sección se analizará, de manera breve, cuál ha sido el rol de las legisladoras en el Congreso, sus principales aportaciones desde el punto de la representación sustantiva con la finalidad de establecer el impacto cualitativo que ha tenido la incorporación de la paridad de género. En la última sección, se destacará la relación e importancia de la incorporación de la paridad de género para el fortalecimiento de la figura del parlamento abierto. En conclusión, el presente artículo logrará demostrar que, si bien la paridad de género implica un reto que requiere la suma de esfuerzos y compromisos de diversos actores, el Congreso del Estado de Guanajuato ha logrado avanzar en su cristalización ya que la LXIII Legislatura se ha mostrado como una legislatura incluyente no sólo desde el punto de vista numérico, sino sustantivo.

II. El origen de la paridad de género

La igualdad de género a nivel internacional fue regulada por primera vez en la Carta de la Naciones Unidas al reconocer como propósito de la Organización de las Naciones Unidas (en adelante ONU) el desarrollar y promover del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión en el artículo 1.3 de la Carta. Dicha manifestación fue retomada por la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) de 1948 en la que la igualdad de género fue establecida de forma expresa y universal en el texto normativo gracias al impulso de diversas mujeres, entre las que destacan Bodil Begtrup, Delegada danesa; Hansa Mehta, Delegada de la India y; Minerva Bernardino, de República Dominicana. En este caso, Bodil Begtrup sugirió a la Comisión de Derechos Humanos, encargada de la preparación del primer borrador de la DUDH, el modificar los términos "Hombre (men)" y "como hermanos (like Brothers)", por el de "seres humanos (human beings)" y "en un espíritu de hermandad" ya que las primeras expresiones interpretadas de manera literal hacían referencia únicamente al género masculino. A mayor abundamiento, Begtrup pugnó por una revisión del lenguaje de todo el documento preliminar, artículo por artículo con la finalidad de no incurrir en un lenguaje sexista.⁵ El uso del concepto "Derechos humanos" en la DUDH es considerado como uno de los primeros logros de la lucha por el reconocimiento igualitario de derechos. No obstante, no fue sino hasta 1979 con la Adopción de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus singlas en inglés) que el concepto de derechos humanos de las mujeres fue retomado de manera universal y se comenzó a impulsar su protección internacional mediante el establecimiento del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el cual vela por la aplicación de la Convención.⁶ La CEDAW es considerada la carta internacional de los derechos de la mujer.7 A pesar de la celebración de tratados internacionales que buscaban proteger los derechos de las mujeres, poco fue lo que se logró durante sus primeros años de implementación. Por ello, la Comisión Jurídica y Social de la Mujer (organismo intergubernamental parte del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, encargado de la promoción de la igualdad de género y empoderamiento de la mujer)⁸ promovió la primera conferencia mundial sobre la mujer el año de 1975 con la finalidad de celebrar el Año Internacional de la Mujer.9 Posteriormente, se realizaron tres conferencias más [Copenhague (1980), Nairobi (1985), y Beijing (1995)] en las que se buscó evaluar el avance alcanzado a nivel mundial en cuanto a la protección de los derechos de la mujer. La Conferencia de Beijing se caracteriza por ser de especial trascendencia ya que fue la mayor conferencia que la ONU haya organizado. En ella se adoptó la Plataforma de Acción Beijing (PAdB) a través de la cual los estados se comprometieron a mejorar las condiciones de las mujeres. 10

La PAdB ha sido identificada por la ONU como "el plan más progresista que jamás había existido para promover los derechos de la mujer" a través de la identificación de doce "esferas de preocupación" en materia de: mujer y medio ambiente, mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones, la niña, la mujer y la economía, la mujer y la pobreza, la violencia contra la mujer, los derechos humanos de la mujer, educación y capacitación para la mujer, mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer, la mujer y la salud, la mujer y los medios de difusión, y la mujer y los conflictos armados. 12

Para el estudio que nos ocupa, haremos referencia únicamente a la esfera relativa a «mujer en el ejercicio del poder y adopción de decisiones»¹³ la cual afirma que para alcanzar una distribución equitativa del poder y de la adopción de decisiones se requiere que los gobiernos incorporen una perspectiva de género para potenciar el papel de la mujer. 14 De manera particular, en términos de participación política, la PAdB prevé que uno de los objetivos estratégicos a seguir por los países debe ser el de adoptar "medidas en los sistemas electorales para que los partidos políticos integren a mujeres en los cargos públicos electivos y no electivos en la misma proporción y en las mismas categorías que los hombres". 15 Además, la PAdB impone a los partidos políticos la obligación de "establecer iniciativas que permitan a las mujeres participar plenamente en todas las estructuras internas de adopción de decisiones y en los procesos de nombramiento por designación o elección" con lo que se busca garantizar que las mujeres puedan participar en los procesos de dirección de los partidos políticos tal como los hombres. 16

De acuerdo con el "Informe regional sobre el examen y la evaluación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y el documento final del vigesimotercer periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000) en los países de América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (en adelante CEPAL)" la situación de las mujeres en América Latina y el Caribe ha mejorado a

un ritmo lento pero constante a partir de la PAdB.¹⁷ En cuanto a la participación política de las mujeres, la CEPAL manifestó que los avances hacia el fortalecimiento de la participación de las mujeres han requerido reformas institucionales en el poder ejecutivo, el poder legislativo, el sistema electoral y en el de justicia.¹⁸

III. Argentina y las cuotas de género

Argentina es el primer referente en América Latina y a nivel mundial en materia de fomento a la participación política de la mujer desde la perspectiva normativa ya que, a través de la Ley de Cupos de 1991, estableció por primera vez las cuotas de género. Las cuotas de género se observan como un medio idóneo²⁰ para alcanzar el objetivo de incluir a las mujeres en la participación política y son definidas como:

Una medida de carácter compulsivo, que obliga a incorporar mujeres en listas de candidaturas o en listas de resultados electorales, y transitorio, puesto que supone una vigencia sujeta a la superación de los obstáculos que impiden una adecuada representación de mujeres en los espacios de poder y representación política.²¹

La incorporación de las cuotas de género representa un cambio de ideología desde la perspectiva de "igualdad de oportunidades" hacia "igualdad de resultados" lo que significa que a través del establecimiento legal de las cuotas se busca lograr eliminar de manera efectiva las barreras que existen en la práctica para permitir la participación política de las mujeres, ya que sin las cuotas, los partidos políticos tienen un control total del sistema y la selección suele ser mayoritariamente a favor de los hombres.²²

Uno de los principales argumentos a favor de las cuotas es que la implementación de éstas tiene un impacto tanto en la representación descriptiva como sustantiva de las mujeres.²³ La representación descriptiva se da cuando las o los representantes son personas que cuentan con experiencias y estilos de vida similares al de sus representadas y representados.²⁴ Por ejemplo, se dice que las y los legisladores negros representan a las y los electores negros y las mujeres legisladoras representan a las mujeres electoras. El adjetivo descriptivo no implica únicamente identidad en color de piel, género y sexo sino experiencias en común, es decir

que quien representa efectivamente demuestre el sentir de sus representadas y representados por que cuando la o el representante es visto como "uno de los nuestros" se asume que promueve lealtad a los intereses del grupo al que representa.²⁵

En el caso argentino, el establecimiento de cuotas de género trajo consigo dos fenómenos importantes: el primero es relativo a la "obligación" que las mujeres sienten al llegar a ocupar espacios dentro del poder legislativo de representar los intereses de las mujeres (representación sustantiva), el segundo, el trato desigualitario dentro del poder legislativo que implica que las mujeres no alcancen a cristalizar una alta representación sustantiva derivado de la discriminación ejercida por sus colegas hombres.²⁶

El establecimiento de cuotas de género en la Ley de Cupos de 1991, no tuvo efecto palpable sino hasta las elecciones de 1995, en las que el 27% de la Cámara de Diputados era conformada por mujeres.²⁷ En el caso del Senado, no fue sinohasta 2001 cuando el porcentaje de mujeres incrementó a un 37.1%. 28 De acuerdo con el estudio realizado por Franscechet y Piscopo, las mujeres que llegan a ocupar un lugar en la Cámara de Diputados o en el Senado sienten que tienen la obligación de proteger los derechos de las mujeres, y generalmente son seleccionadas como candidatas por ser "mujeres de" lo que significa que hay una influencia masculina en la designación de las candidatas. En el caso del sentimiento de obligación o "mandato" las autoras afirman que las mujeres que llegan al poder político prevén desde sus campañas el "ser la voz de las mujeres" al incluir temas relevantes para las mujeres en la agenda legislativa. Además, el mismo estudio ha demostrado que en Argentina las mujeres tienen un patrón de protección hacia las mujeres en cuatro temas torales: la promoción de las cuotas de género, la penalización del acoso sexual, el combate de la violencia hacia la mujer y la protección y expansión de los derechos reproductivos.²⁹ La promoción de dichos temas ha cambiado la agenda legislativa en favor de los derechos humanos de la mujer logrando así una representación sustantiva en proceso.

En este sentido, cabe diferenciar la representación sustantiva en proceso de la representación sustantiva real, ya que a pesar de que —en el caso argentino— las mujeres realmente hayan impulsado iniciativas a favor de los derechos de las mujeres, la mayoría de esas iniciativas no fueron exitosas. Eso significa que, no existe una representación sustantiva real ya que la protección a los derechos de las mujeres no se ha cristalizado en ley.³⁰ Por ejemplo, de 93 iniciativas de ley que buscaban proteger derechos reproductivos de las mujeres, únicamente dos de ellas fueron aprobadas.

De acuerdo con lo encontrado por Franceschet y Piscopo, las principales razones por las cuales no se aprueban las iniciativas son porque la iniciativa no encuadra con la agenda de los partidos políticos, por la intervención del Poder Ejecutivo o porque las mujeres no tienen el poder suficiente para alcanzar un consenso.³¹

En este sentido, en el Documento Regional de la Sociedad Civil Beijing+20 de América Latina y el Caribe, publicado en el año 2014, las organizaciones representantes de la sociedad civil afirmaron que a pesar de que la participación de las mujeres ha sido impulsada en los poderes legislativos de diversos países (Argentina y México, entre ellos), la paridad sigue pendiente debido a una cultura poco permeable a la participación de las mujeres y derivado de la falta de coercibilidad en el diseño de las normas ya que en ocasiones no incluye sanciones efectivas en caso de incumplimiento.³² Dicho argumento se fortalece con lo manifestado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos que ha sostenido que "aún existe brecha considerable entre el reconocimiento formal de los derechos políticos de las mujeres de la Región y su grado de representación y participación política". Por ello, Krook y Norris afirman que es necesario que la sociedad civil, actores políticos y partidarios pugnen por la plena participación de la mujer en la política más allá de las regulaciones jurídicas que promuevan una paridad efectiva.³³

IV. México y la paridad de género

En el caso particular de nuestro país, la historia no es muy diferente. Las mujeres han enfrentado adversidades para el reconocimiento de sus derechos políticos, no se reconoció el derecho al voto femenino y mucho menos la oportunidad de ser votadas sino hasta el 17 de octubre de 1953.³⁴

En el año de 1993, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales recomendó a los partidos políticos que se promoviera una mayor participación de las mujeres en la vida política, sin embargo, dicha proposición era sólo una recomendación por lo que no imponía ninguna clase de obligación a los partidos políticos y no representó ningún cambio en favor de las mujeres. Por ello, en México se decidió implementar un sistema conocido en la doctrina como "fast track". El fast track significa que los países imponen la obligatoriedad de las cuotas de género a través de modificaciones al texto constitucional o a la ley electoral con el propósito de eliminar la brecha de sub-representación de las mujeres en

los parlamentos.³⁶ A pesar de que las cuotas son vistas como una medida "irritante" tanto por hombres como por mujeres, la realidad es que su objetivo es que el problema de la sub-representación política femenina es tan universal, sistémico e impropio de una democracia de calidad que no hay más remedio que impulsar las cuotas de género para generar así representación descriptiva y sustantiva femenina.³⁷

La primera medida de esta naturaleza implementada en México fue resultado de los acuerdos internacionales celebrados por nuestro país y consistió en establecer la obligatoriedad del sistema de cuotas de género a través de la reforma publicada el 24 de junio de 2002 en el Diario Oficial de la Federación que impuso a los partidos políticos la obligación de asignar sus candidaturas en una proporción de máximo 70% de candidaturas de un mismo sexo a nivel federal.³⁸ Ante la persistencia de los partidos políticos de incluir a las mujeres en sus candidaturas, el legislador optó por incrementar la medida «fast track» de 30% al 40% como mínimo de participación femenina, además de prever la obligación de los partidos políticos de designar anualmente el 2% de su financiamiento público para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo de las mujeres. No obstante, de acuerdo con el estudio realizado por el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG) la implementación de dichas cuotas no fue suficiente para alcanzar el piso mínimo de 30% recomendado en el ámbito internacional.³⁹ Por ello, en el año 2013 se presentó ante el Senado de la República el proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia Político-Electoral que se contenía la propuesta para incorporar la paridad de género desde el texto constitucional. 40 Al cristalizarse la reforma obligó a los partidos a garantizar el 50 por ciento de las candidaturas. 41

En el caso particular del estado de Guanajuato, la paridad electoral se incorporó a la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, en su artículo 22, que establece que:

Los partidos políticos promoverán los valores cívicos y la cultura democrática entre niñas, niños y adolescentes, y buscarán la participación efectiva de ambos géneros en la integración de sus órganos, así como en la postulación de candidatos.

Cada partido político determinará y hará públicos los criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas a diputados, presidentes municipales, síndicos y regidores tanto por el principio de mayoría relativa como por el principio de representación proporcional, estos deberán ser objetivos y asegurar condiciones de igualdad entre géneros y observar las reglas de paridad establecidas en la Constitución del Estado y en esta Ley.⁴²

La primera ocasión en la que se aplicó la figura de la paridad de género en Guanajuato fue en el Proceso Electoral 2014-2015. Como resultado de la celebración de dichos comicios, la LXIII Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato fue constituida por 20 hombres y 16 mujeres por lo que, a pesar de que no se logró una conformación 50-50, la composición del pleno tuvo un cambio considerable frente a los patrones establecidos en legislaturas previas, lo cual será analizado en la siguiente sección.

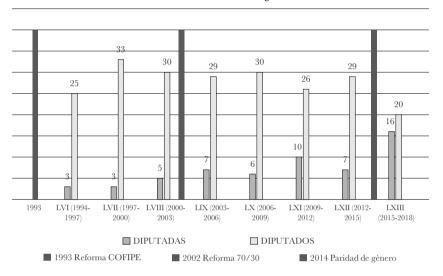
V. El impacto de la paridad de género en el Congreso del Estado de Guanajuato

La LXIII Legislatura ha sido la primera legislatura guanajuatense que se conforma como resultado de la reforma constitucional en materia político-electoral. La figura de la paridad trajo importantes implicaciones tanto en el aspecto organizacional como sustantivo para el Poder Legislativo.

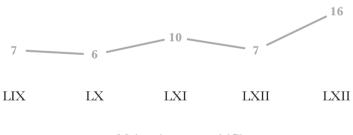
En el siguiente gráfico se puede apreciar de manera ilustrativa cual fue la conformación de las Legislaturas del Congreso del Estado desde que inició el movimiento de incorporación femenina al poder público en 1993.

Como puede observarse, la gráfica muestra el nulo impacto que tuvo la disposición introducida en el COFIPE para la promoción de la participación de las mujeres en 1993 ya que no era de carácter vinculante. Por ello, las dos legislaturas posteriores a la reforma (LVI y LVII) no registraron ningún cambio en la conformación del Pleno. En el caso de la reforma 70/30 de 2002, se aprecia un ligero aumento en la participación femenina aumentando primero de 5 a 7, decreciendo de 7 a 6 y volviendo a aumentar de 6 a 10 en la LXI Legislatura. Sin embargo, el porcentaje de participación de las mujeres no fue constante. Por el contrario, fue hasta la incorporación de la paridad de género, a través de la reforma de 2014, que las mujeres han estado más cerca de alcanzar el 50 por ciento.

Impacto de la incorporación de la paridad en el Congreso del Estado de Guanajuato



Mujeres integrantes del Pleno



— — Mujeres integrantes del Pleno

En este caso, a diferencia del fenómeno observado en el caso argentino, la incorporación de las cuotas de género como fast track en Guanajuato sí tuvo un impacto inmediato en la conformación del Pleno siendo así que de las 16 mujeres que lo conforman, 7 fueron electas por representación proporcional y 9 por mayoría relativa.⁴³

Ahora bien, con relación a la organización de las 19 comisiones ordinarias existentes en el Congreso, 11 de ellas son presididas por mujeres, lo que significa que la dirección de los órganos encargados de la elaboración

de dictámenes, opiniones o resoluciones de los asuntos que son competencia del Congreso se encuentra a cargo de mujeres en un 57.9 por ciento.

De acuerdo con la doctrina, el que las mujeres tengan una mayor participación política debe o debería generar un impacto en la representación sustantiva de los intereses del grupo que representan. Aunque algunos autores afirman que a las mujeres se les continúa relacionando con temas «propios de su rol», la realidad muestra que, la representación sustantiva hace referencia a la inserción de temas específicos por parte de aquellos grupos con características particulares al interior de las agendas del Poder Legislativo. 44 Por tal motivo, Martínez v Garrido identifican a dicha representación sustantiva como la «política de la diferencia» para referirse a las diferencias que impactan en las agendas legislativas como resultado de una mayor incorporación de mujeres a la toma de decisiones. 45 Celis y otros autores, fortalecen el alcance de la representación sustantiva afirmando que ésta, no implica solamente el introducir intereses de las mujeres a la agenda legislativa, sino introducir perspectiva de mujeres en toda la agenda, es decir, en temas que usualmente han sido identificados como "asuntos de hombres", por ejemplo, la fiscalización, hacienda y agricultura.

Analizando la concepción general de la representación sustantiva relativa a los "intereses de mujeres", se esperaría que las mujeres que lleguen a formar parte del Poder Legislativo atiendan dichos intereses.

En el caso mexicano, la agenda legislativa en materia de derechos de las mujeres, ha sido establecida por el Comité de la CEDAW a través de las recomendaciones legislativas específicas para el Poder Legislativo en México. Las Observaciones finales del Comité de Expertas para la eliminación de la discriminación contra la mujer emitidas el 27 de julio de 2012, 46 fijaron la agenda legislativa prioritaria para los congresos mexicanos. En el caso del Congreso del Estado de Guanajuato, ha dado cumplimiento a dichas recomendaciones en un 81 por ciento gracias a propuestas presentadas tanto por legisladoras como por legisladores. Los temas objeto de recomendación son relativos a la pensión compensatoria en caso de divorcio, la violencia contra las mujeres —y en particular— contra las mujeres indígenas, la salud y educación sexual, los derechos laborales, y la protección penal de la libertad sexual de las mujeres. Las acciones implementadas en el Congreso para cada una de las recomendaciones pueden ser analizados en el anexo 1 del presente artículo.

En aras de continuar fortaleciendo y ampliando la tutela de los derechos humanos de las mujeres, las legisladoras integrantes de la LXIII Legislatura han impulsado la representación sustantiva de los "intereses de mujeres" a través de la presentación de iniciativas relativas a: la eliminación de la dispensa de la edad a los menores que tengan más de 16 años cumplidos a fin de que puedan contraer matrimonio —prohibiendo así el matrimonio infantil—,⁴⁷ atención al cuidado y desarrollo integral infantil,⁴⁸ lactancia materna,⁴⁹ violencia política electoral hacia las mujeres,⁵⁰ trata de personas,⁵¹ acceso a las mujeres a una vida libre de violencia,⁵² violencia familiar,⁵³ elevar las penas de prisión por delitos contra la libertad sexual, violencia al interior de las familias y robo⁵⁴ y fortalecer el marco legal para apoyar a los migrantes guanajuatenses en retorno, entre otros. Esto evidencia que, efectivamente, al llegar al poder, las mujeres buscan impulsar temas relevantes para su género. Así, las integrantes de la LXIII Legislatura han ejercido de manera efectiva la representación sustantiva en el Poder Legislativo garantizando que la voz de las mujeres sea, no sólo escuchada, sino tomada en cuenta en la toma de decisiones.

VI. La paridad de género y el parlamento abierto

Ahora bien, en aras del fortalecimiento de la democracia, la participación ciudadana se ha fincado como uno de los principios rectores del parlamento abierto. Si bien, la participación ciudadana implica la integración de la ciudadanía en las actividades legislativas, es necesario explicitar que dicha participación debe comprender tanto a hombres como mujeres. La participación ciudadana no implica solamente la participación como observadoras y observadores sino una participación activa de ambos géneros en la toma de decisiones legislativas. Es preciso recordar que «sin mujeres no hay democracia». Por ello, la paridad de género es crucial para la cristalización efectiva del parlamento abierto, el contar con mujeres dentro del parlamento permite el surgimiento de cambios políticos y de agenda legislativa que impactan no sólo en el cuerpo normativo, sino en la manera en que se establecen las relaciones Poder Legislativo-ciudadanía. De acuerdo con la opinión de diversas mujeres legisladoras, la forma en que actúan las mujeres es diferente a la de los hombres; las perspectivas y prioridades políticas de las mujeres enfatizan asuntos sociales como la educación, la cultura, y el cuidado de la salud; lo que permite contar con un parlamento más abierto y sensible a problemáticas sociales.⁵⁵ Con ello se consolida pues, un parlamento abierto en términos de transparencia y participación ciudadana, pero también, un parlamento abierto a las necesidades de la sociedad.

VII. Conclusiones

Desde tiempos remotos, la problemática de trato diferenciado entre hombres y mujeres ha sido un problema al que se ha enfrentado la humanidad. Debido a sus características físicas, las mujeres fueron excluidas de la esfera pública. Al final de la Segunda Guerra Mundial, derivado de una mayor toma de conciencia de las necesidades básicas de los seres humanos surgió el concepto de derechos humanos como aquellos derechos inherentes a todas y todos independientemente del sexo. Por ello, la comunidad internacional comenzó a generar una perspectiva distinta sobre las mujeres como sujetos de derecho y dio pie a la celebración de la CEDAW como principal instrumento internacional que busca acabar con el trato desigualitario hacia las mujeres. En este sentido, las acciones que se han implementado con base en la CEDAW son diversas. Destacándose entre ellas la PAdB en la que se contienen doce esferas de atención prioritaria.

El presente artículo tuvo como propósito el analizar únicamente el área referida a la participación política de la mujer en la esfera pública. La lucha por que las mujeres alcancen una plena participación política no ha sido sencilla. Los países han buscado implementar diversas medidas para garantizar que las mujeres puedan ejercer plenamente sus derechos políticos. Una de las principales medidas es la implementación de las cuotas de género como "fast track", lo que significa que son impuestas de manera obligatoria a través de la ley tal como lo hizo Argentina donde se encontró que, cuando las mujeres llegan a formar parte del Poder Legislativo buscan representar los intereses de las mujeres generando la denominada representación sustantiva. En el caso mexicano, las reformas que buscaban fomentar la participación política femenina se implementaron desde el año 1993. No obstante, fue hasta 2014 que se logró cristalizar la partidad de género.

Con la finalidad de determinar el impacto que tuvo la paridad de género en el actuar de los poderes legislativos se analizó la conformación de la LXIII Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, la composición de sus órganos de gobierno y los principales temas impulsados por las mujeres legisladoras. Así, se encontró que, gracias a la incorporación de la paridad, el Congreso alcanzó una conformación de 55.6 por ciento de legisladores y 44.4 por ciento de legisladoras lo que constituye un porcentaje histórico de conformación femenina ya que lo máximo

que se había alcanzado en el caso del Congreso del Estado de Guanajuato era un 27.7 por ciento.

En cuanto a la representación sustantiva, se pudo comprobar que desde legislaturas anteriores, y de manera particular en la LXIII Legislatura, el Congreso del Estado de Guanajuato se ha preocupado por garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres a través del cumplimiento de la agenda legislativa en materia de derechos humanos de las mujeres sugerida por el Comité de la CEDAW y que, al igual que en Argentina, las legisladoras buscan representar los intereses de las mujeres.

Finalmente, derivado de los hallazgos encontrados sobre la representación sustantiva de las mujeres en el poder legislativo, el presente artículo logró demostrar que, para hablar de un verdadero parlamento abierto es necesario contar con la participación de las mujeres pues ellas enriquecen el trabajo legislativo con sus perspectivas, propuestas y trabajo. La democracia que busca fortalecer el parlamento abierto únicamente será posible si hombres y mujeres continúan trabajando juntos.

Anexo 1

Cumplimiento de las recomendaciones realizadas por el Comité de la CEDAW a México

| R | Recomendación | Disposición propuesta por el Contenido de la acción Congreso | | Iniciante | Estado que guarda |
|----|---|---|--|---|----------------------|
| | Pensión compensatoria | Código Civil para el Estado de Guanajuato | Artículo 342-A. En la demanda de divorcio el cónyuge inocente podrá demandar al otro una compensación de hasta el cincuenta podrá demandar al otro una compensación de hasta el cincuenta por ciento del valor de los bienes que se adquirieron durante el matrimonio, siempre que ocurran las siguientes circumstancias: I. Haber estado casado bajo el régimen de separación de bienes; y I. Haber estado casado bajo el régimen de separación de bienes; y II. Que el demandante se haya dedicado en el lapso en que duró el matrimonio preponderantemente al desempeño del trabajo del hogar y, en su caso, al cuidado de los hijos. El Juez en la sentencia de divorcio habrá de resolver atendiendo al tiempo que duró el matrimonio, los bienes con que cuente el cónyuge inocente, la custodia de los hijos y las demás circunstancias especiales de cada caso. Se exceptúan de los bienes establecidos en este artículo, los que se adquieran por sucesión y donación. | Integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional | En trámite |
| 21 | Prevención de la violencia contra las mujeres indígenas | Pendiente por legislar | | | |

Cumplimiento de las recomendaciones realizadas por el Comité de la CEDAW a México Anexo 2

| Rec | Recomendación | Disposición propuesta por Contenido de la acción el Congreso | | Iniciante | Estado que guarda |
|-----|--------------------------------|--|---|---|---|
| 8 | Aborto legal | Código Penal del Estado de Guanajuato | Artículo 163. No es punible el aborto cuando sea causado por culpa de la mujer embarazada ni el procurado o consentido por ella cuando el embarazo sea el resultado de una violación. | | Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato. Núm. 88, Segunda Parte, 02-11-2001 |
| 4 | Salud y Educación Sexual | Ley de Salud del Estado de Guanajuato | Capítulo VII Servicios de Planificación familiar Artículo 69. Los servicios de planificación familiar comprenden: I. La promoción del desarrollo de programas de comunicación familiar y educación sexual, con base en los planificación familiar y educación sexual, con base en los contenidos y estrategias que establezca el Consejo Nacional de Población. Artículo 70. Los grupos organizados de las comunidades a que se refiere el Artículo 59 (grupos organizados de la comunidad en las cabeceras municipales, ejidos y núcleos de población) de esta Ley, promoverán que, en las poblaciones o núcleos de población semiurbanos y rurales, se impartan pláticas de orientación en materia de planificación familiar y educación sexual, entre otros temas. Las instituciones de salud y educativas, brindarán al efecto el apoyo necesario | Integrantes del Grupo Periódico Oficial Parlamentario de del Gobierno Acción Nacional del Estado de Guanajuato. Número 180 Segunda Parte. 19 octubre 2017. | po Periódico Oficial de del Gobierno del Estado de Guanajuato. Número 180 Segunda Parte. 19 octubre 2017. |

| | del Gobierno del Gobierno del Estado de Guanajuato. Núm. 42.1 Novena parte. 13 marzo 2015 | Periódico Oficial o del Gobierno del Estado de Guanajuato Número 41. Cuarta Parte. 12 marzo 2013. |
|--|---|---|
| | Integrantes del Grupo Parlamentario de Acción Nacional | Integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática |
| Artículo II Educación para la Salud Artículo 100. La educación para la salud tiene por objeto: III. Orientar y capacitar a la población en materia de nutrición, salud mental, salud bucal, educación sexual, planificación familiar, riesgos de automedicación, prevención de la farmacodependencia, salud ocupacional, uso adecuado de los servicios de salud, lactancia materna, prevención de accidentes, prevención y rehabilitación de las personas con discapacidad y detección oportuna de enfermedades. | Capítulo III Derechos de los jóvenes Sección Octava Derecho a la asistencia social y a la información sexual Derecho a la información en materia sexual Artículo 16. Los jóvenes tienen derecho a recibir información completa y científica sobre sexualidad. | Políticas públicas para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres Capítulo VIII Educación Artículo 22. El Estado en materia de educación asumirá las siguientes obligaciones: IX. Promover y fomentar la educación sexual y reproductiva. Capítulo X Salud Artículo 26. El Ejecutivo del Estado, a través de sus servicios de salud y de los órganos competentes en cada caso, desarrollará las siguientes acciones II. Promover y fomentar la salud sexual y reproductiva. |
| | Ley para La Juventud del Estado de Guanajuato | Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Guanajuato |
| | | |

| Recomendación | Disposición propuesta por Contenido de la acción el Congreso | Contenido de la acción | Iniciante | Estado que guarda |
|---------------|---|--|--|--|
| | | Capítulo XII Ámbitos rural y laboral Artículo 30. El gobierno del estado, los municipios, el sector privado y social en sus ámbitos de competencia desarrollarán actuaciones encaminadas a la generación de igualdad de oportumidades entre mujeres y hombres, donde se incluirán de manera enunciativa pero no limitativa, las siguientes. VIII. Fijar condiciones de trabajo que prevengan, atiendan, sancionen y erradiquen el acoso y hostigamiento sexuales contra las mujeres. | | |
| | | Título Tercero Instrumentos estatales para la igualdad entre mujeres y hombres | | |
| 5 Laboral | Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios, y a la Ley de Salud del Estado de Guanajuato. En materia de lactancia materna. | Artículo II Jornada de Trabajo y Días de Descanso Artículo 23. Las madres trabajadoras tendrán los siguientes derechos: III. Durante el período de lactancia tendrán derecho a decidir entre contar con dos reposos extraordinarios por día, de media hora cada uno, o bien, un descanso extraordinario por día, de una hora para amamantar a sus hijos, y para realizar la extracción manual de leche cada que sea necesario, en las salas de lactancia que para tal efecto deberá habilitar la institución o dependencia, privilegiando siempre el interés superior del menor y la salud de la madre trabajadora. IV. A la capacitación de la lactancia materna y amamantamiento en modalidad presencial o a distancia, misma que inculcará que la leche materna sea alimento exclusivo durante los primeros seis meses, y complementario hasta avanzado el segundo año de vida del menor. | Iniciativa formulada por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional | Última Reforma: Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato. Núm. 180, Segunda Parte, 19-10-2017 |

| | | | Artículo 23 QUÁTER. — Las salas de lactancia son los espacios exclusivos, dignos, cómodos, higiénicos y seguros que ofrecen las condiciones adecuadas para la extracción, almacenamiento y conservación de leche materna bajo normas técnicas de seguridad, dentro de las instituciones y dependencias. | | |
|---|--|--|--|--|---|
| 9 | Paridad | Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato | Artículo 22. Los partidos políticos promoverán los valores cívicos y la cultura democrática entre niñas, niños y adolescentes, y buscarán la participación efectiva de ambos géneros en la integración de sus órganos, así como en la postulación de candidatos. Cada partido político determinará y hará públicos los criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas a diputados, presidentes municipales, síndicos y regidores tanto por el principio de mayoría relativa como por el principio de representación proporcional, estos deberán ser objetivos y asegurar condiciones de igualdad entre géneros y observar las reglas de paridad establecidas en la Constitución del Estado y en esta Ley. | Diputada y los diputados integrantes de la junta de Gobierno y Coordinación Política de la LXII Legislatura. | Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato Núm. 102, Cuarra Parte, 27-junio 2014 |
| _ | Justicia con perspectiva de género | | Pendiente por legislar | | |

| Publicado: Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato. Núm. 208, Décima Quinta Parte, 29-12- 2015 | Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato. Número 207. Séptima parte. 27 diciembre 2016 |
|---|---|
| Gobernador del Estado: Guanajuato | Diputada presidenta del Congreso y por la diputada y los diputados integrantes de la Junta de Gobierno y Coordinación Política. |
| Capítulo VI De los Modelos de Prevención, Atención y Erradicación de la Violencia Artículo 11. Para la atención de las mujeres receptoras de violencia, se aplicará el modelo de atención aprobado por el Consejo Estatal, de manera integral, con perspectiva de género y respeto irrestricto a sus derechos humanos e igualdad sustantiva entre hombres y mujeres. Capítulo II De los Centros Multidisciplinarios para la Artículo 58 Bis. Tratándose de violencia de género, el personal del CEMAIV deberá contar con una capacitación para preveni; atender y erradicar la violencia, que incluirá como mínimo aspectos formativos en: I. Perspectiva de Género; II. Derechos Humanos; III. Principios de igualdad y equidad; IV. Instrumentos internacionales que protegen a miñas y mujeres; V. Dignidad Humana; VI. Marco legal vigente a nivel estatal, nacional, e internacional; VII. Dinámicas de diversas formas de violencia, según sus tipos y modalidades, así como sus secuelas físicas y emocionales; VIII. Servicios disponibles a nivel municipal, estatal y nacional; IX. Técnicas de orientación civil y penal, y en caso de litigio | Sección Octava Unidad de Seguimiento y Análisis de Impacto Legislativo Artículo 282. La Unidad de Seguimiento y Análisis de Impacto Legislativo es la encargada de darle curso a los decretos, leyes y acuerdos emitidos por el Poder Legislativo para verificar sus resultados, efectividad y eficiencia en su implementación y del impacto que hayan generado en la población guanajuatense y tendrá las siguientes atribuciones |
| Ley para Prevenir, Atender y Erradicar la Violencia en el Estado de Guanajuato | Ley Organica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato |
| Tratamiento de violencia contra mujeres | Mecanismos de evaluación de la ley |
| | Ley para Prevenir, Atender y Erradicar A Violencia A Priolencia A Priculo 11. Guanajuato Bratal, de manera integral, con perspectiva de género y respeto irrestricto a sus derechos humanos e igualdad sustantiva entre hombres y mujeres. Captitulo II De los Centros Multidisciplinarios para la Attención Integral de la Violencia Artículo 5B Bis. Tratandose de violencia de género, el personal del CEMAIV deberá contar con una capacitación para prevenir, atender y erradicar la violencia, que incluirá como minimo aspectos formativos en: I. Perspectiva de Género; II. Derechos Humanos; III. Principios de igualdad y equidad; IV. Instrumentos internacionales que protegen a niñas y mujeres; V. Diginanded Humana, VI. Marco legal vigente a nivel estatal, nacional, e internacionales; VIII. Servicios disponibles a nivel muneros priedencion priorio periorio, sistono sus secuelas fisicas y emocionales; VIII. Servicios de intervención psicológica y nuevos métodos terapéuticos; y X. Técnicas de orientación civil y penal, y en caso de litigio |

| Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato. 3 de junio de 2011. Número 88. Quinta Parte | |
|--|--|
| Gobernador Constitucional del Estado, diputados integrantes de la Junta de Gobierno y Coordinación Política ante la | Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado, y las Magistradas y los Magistrados integrantes del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado. |
| Capítulo IV Feminicidio Artículo 153-a. Habrá feminicidio cuando la víctima del homicidio sea mujer y la privación de la vida se cometa por razones de género, considerándose que existen éstas, cuando ocurra alguno de los siguientes supuestos en agravio de la víctima | Artículo 179-a. Comete el delito de trata de personas quien induzca, procure, permita, favorezca, reclute, retenga, acoja, pronueva, ofrezca, facilite, consiga, traslade, entregue o reciba para sí o para un tercero, a una o más personas para someterlas a cualquier forma de explotación, ya sea de carácter sexual, o de trabajos o servicios impuestos, o con la intención, contra su voluntad, de la extracción de órganos, tejidos o componentes. El consentimiento otorgado por la víctima en cualquier modalidad de este delito, no constituirá excluyente del mismo. Artículo 179-b. Comete también el delito de trata de personas, quien aún sin obtener algún provecho, promueva, facilite, consiga o entregue a un menor de dieciocho años o incapaz para que ejerza la prostitución |
| Código Penal del Estado de Guanajuato | Código Penal del Estado de Guanajuato |
| 10 Tipificar feminicidio | Legislación de la prostitución y trata de personas (Castigar a los proxenetas y no a las prostitutas) |
| E. J. | LC Balla CC CC all |

Notas

- * Médico Especialista en Cirugía General, Hospital Ángeles León. Miembro de la Academia Nacional de Medicina y de la Academia Mexicana de Cirugía. Diputado y Coordinador del Grupo Parlamentario de Acción Nacional, Presidente de la Junta de Gobierno y Coordinación Política 2015-2018.
- ¹ Lagarde, Marcela ¿Por qué la paridad? Conferencia Presentada en el Foro Mujeres en Plural 7 abril, México.
- ² Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana. Redactada en 1789 por Olympe de Gouges.
- ³ Fernández Poncela, Anna María, "Las cuotas de género y la representación política femenina en México y América Latina" *Argumentos (Méx.)* [online]. 2011, vol.24, n.66 [citado 2018-02-15], pp.247-274. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952011000200010&lng=es&nrm=iso. ISSN 0187-5795.
 - ⁴ Carta de las Naciones Unidas, artículo 1.
- ⁵ Toro, Mauricio del, *La Declaración Universal de Derechos Humanos: un texto multidimensional*, México, 2015, 182 pp. Disponible en: appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/fas_CSUPDH2-1aReimpr.pdf.
- ⁶ Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Adoptada en forma unánime por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979. Entro en vigor en 1981.
- ⁷ ONU MUJERES. Disponible en: http://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2011/12/cedaw#view Consultado el 20 febrero 2018.
- ⁸ Diario del Consejo Económico y Social. Organización de las Naciones Unidas. 13 Julio 1946. Núm. 29. Disponible en: http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/pdf/ CSW_founding_resolution_1946.pdf.
- ⁹ Reporte del año internacional de la mujer. Organización de las Naciones Unidas. 1975. Disponible en: http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/otherconferences/Mexico/Mexico%20conference%20report%20optimized.pdf.
- ¹⁰ Reseña histórica sobre las conferencias mundiales sobre la mujer. Disponible en: https://unngls.org/index.php/espanol/2010/1113-resena-historica-sobre-conferencias-mundiales-sobre-la-mujer Consultado 21 febrero 2018.
- ¹¹ La Plataforma de Acción de Beijing: inspiración entonces y ahora. Organización de las Naciones Unidas. Mujeres. Disponile en: http://beijing20.unwomen.org/es/about Consultada el 21 febrero 2018.
- ¹² Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. Organización de la Naciones Unidas. Mujeres. 1995. Aprobadas en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Beijing. 4 a 15 septiembre 1995. Disponible en: http://beijing20.unwomen.org/~/media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa_s_final_web.pdf.
- ¹³ Para poder analizar las implicaciones en cada una de las esferas es necesario generar estudios de manera particular en cada una de ellas.
 - ¹⁴ Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, Ob. cit., nota 9, p. 146.
 - ¹⁵ Íbidem, p. 147.
 - 16 Ídem.

- ¹⁷ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Informe regional sobre el examen y la evaluación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y el documento final del vigesimotercer periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000) en los países de América Latina y el Caribe. Disponible en: https://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/4/53234/14-20867_Informe_regional_Beijing_WEB.pdf Consultado 21 febrero 2018.
 - ¹⁸ Ibídem, 32.
 - 19 Idem.
 - 20 Idem.
- ²¹ Fernández Poncela, Anna María, "Las cuotas de género y la representación política femenina en México y América Latina", *Argumentos (Méx.)* [online]. 2011, vol. 24, núm. 66 [citado 2018-02-15], pp.247-274. Disponible en: ">http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952011000200010&lng=es&nrm=iso>">http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952011000200010&lng=es&nrm=iso>">http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952011000200010&lng=es&nrm=iso>">http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952011000200010&lng=es&nrm=iso>">http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952011000200010&lng=es&nrm=iso>">http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952011000200010&lng=es&nrm=iso>">http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952011000200010&lng=es&nrm=iso>">http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952011000200010&lng=es&nrm=iso>">http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952011000200010&lng=es&nrm=iso>">http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952011000200010&lng=es&nrm=iso>">http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952011000200010&lng=es&nrm=iso>">http://www.scielo.org.mx/scielo.php?sci_arttext&pid=S0187-57952011000200010&lng=es&nrm=iso>">http://www.scielo.org.mx/scielo.php?sci_arttext&pid=S0187-57952011000200010&lng=es&nrm=iso>">http://www.scielo.org.mx/scielo.php?sci_arttext&pid=S0187-57952011000200010&lng=es&nrm=iso>">http://www.scielo.org.mx/scielo.php.nx
- Quotes as a Fastrack, 5 Ver además Norris, Pippa. Passages to Power: Legislative recruitment in advanced democracies. Cambridge: Cambridge University Press. 1997. Freidenvall, Lenita. The Swedish Political Parties Views on Women's Representation and Gender Quotas. Stockholm: Stockholm University, Department of Political Science. The research program of gender quotas. Disponible en: http://www.niyf.org/wp-content/uploads/2016/05/zipping.pdf.
- ²³ Franceschet, Susan. Psicopo. M. Jennifer. Gender quotas and Women's Substantive Representation: Lessons from Argentina. Politics and Gender. Vol 4. 2008. 393-425.
- ²⁴ El término de representación descriptiva fue acuñado por Griffiths y Wollheim (1960, 188) en Phillips Griffiths, A and Wollheim Richard. 1960. "How Can One Person Represent Another?" Aristotelian Society. Suppl. 34: 182-208.
- ²⁵ Mansbridge, Jane, Should Blacks represent lacks and Women represent women? A contingent 'Yes' The Journal of Politics, vol. 61, núm. 3, 1999, pp. 628-657.
 - ²⁶ Piscopo, p. 404.
 - ²⁷ Idem.
- ²⁸ Marx, Jutta, Jutta Borner y Mariana Caminotti, *Las legisladoras: cupos de género y política en Argentina y Brasil*, Buenos Aires, 2007, Siglo XXI, pp. 81-83.
 - ²⁹ Piscopo, p. 409.
 - ³⁰ Idem, 415.
 - 31 Idem, 416.
- ³² Bianco, Mabel y Winocur, Mariana (editoras), A 20 años de la Plataforma de Acción Beijing: objetivos estratégicos y esferas de preocupación. Documento regional de la Sociedad Civil Beijing+20 América Latina y el Caribe, Noviembre 2014. Disponible en: http://www.onu-mulheres.org.br/wp-content/uploads/2015/03/NGO-CSW-LAC-Beijing20-ES.pdf Consultado el 21 febrero 2018
- ³³ Krook, Mona L.y Norris, P. "Beyond quotas: strategies to promote gender equality in elected office", en *Political Studies*, 2014, vol. 62, 2014, pp. 2-10.
 - ³⁴ Insertar información DOF.
- ³⁵ Drude Dahlerup y Lenita Freidenvall. Quotas as a "Fast Track" to Equal Political Representation for Women. Why Scandinavia is no longer de model. Quotas a Key to Quality. 1-23
 - ³⁶ Quotes as a Fastrack, 3.

- ³⁷ Rey Martínez, Fernando, *Un nuevo enfoque de las cuotas electorales de Género*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013, http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/cuaderno_22_je.pdf.
- Dalton Palomo, Margarita, Mujeres al poder: El impacto de la mayor representación de mujeres en políticas públicas. Ver además DECRETO por el que se adiciona el numeral 1 del artículo 40.; se reforma el numeral 3 del artículo 175; se adicionan un artículo 175-A, un artículo 175-B y un artículo 175-C; se adicionan dos incisos al párrafo 1 y se reforma el párrafo 3 del artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Se deroga el artículo transitorio Vigésimo Segundo del Artículo primero del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado el 22 de noviembre de 1996. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=730128&fecha=24/06/2002.
- ³⁹ Medina Espino, Adriana. *La Participación Política de las Mujeres de las Cuota de Género a la Paridad*, México, Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, 2010, Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/documentos/Comite_CEAMEG/Libro_Part_Pol.pdf.
- ⁴⁰ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. Diario Oficial de la Federación. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014.
- ⁴¹ Miranda Sánchez, Claudia Myriam. *Paridad de género en materia electoral.*, Disponible en: http://portales.te.gob.mx/ccje/sites/default/files/Miranda-S%C3%Alnchez-Paridad-de-G%C3%A9nero-en-Materia-Electoral.pdf.
 - ⁴² Publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Guanajuato* el 26 mayo 2017.
- $^{\rm 43}$ Información obtenida de la página oficial del Congreso del Estado de Guanajuato.
- ⁴⁴ Fenichel Pitkin, Hanna., *The concept of representation*, trad. de Ricardo Montoro Romero, Madrid, FARESO, 1985.
- ⁴⁵ Martínez, M.A. y Garrido, A., "Representación de género y calidad de la democracia: la doble brecha en américa latina", *Revista Debates*, Brasil, vol. 7, jan.-abr, 2013, p. 151-173.
- ⁴⁶ ONU. Observaciones finales del Comité de expertas para la eliminación de la discriminación contra la mujer (27 julio 2012) Documentos ONU CEDAW/C/MEX/CO/7-8
- ⁴⁷ Iniciativa formulada por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, mediante la cual se reforman y derogan diversos artículos del Código Civil para el Estado de Guanajuato y del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Guanajuato, a fin de eliminar la facultad que hasta hoy tiene el juez de Partido de lo Civil para conceder, con el consentimiento de quienes ostenten la patria potestad, la dispensa de edad a los menores de edad que tengan más de los 16 años cumplidos. Disponible en: http://www.congresogto.gob.mx/gacetas/2113/iniciativa.
- ⁴⁸ Iniciativa de Ley de prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil para el Estado de Guanajuato, formulada por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional. Disponible en: http://www.congresogto.gob.mx/gacetas/1469/iniciativa.

- ⁴⁹ Iniciativa formulada por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, a efecto de reformar y adicionar diversas disposiciones a la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios, y a la Ley de Salud del Estado de Guanajuato. En materia de lactancia materna. Oficio suscrito por la Presidenta y Secretario de la Comisión de Salud Pública, por el que solicitan el cambio de turno de la iniciativa formulada por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, a efecto de reformar y adicionar diversas disposiciones a la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios, y a la Ley de Salud del Estado de Guanajuato, a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Salud Pública. Disponible en: http://www.congresogto.gob.mx/gacetas/2044/iniciativa.
- ⁵⁰ Iniciativa de adición del artículo 289 Bis al Código Penal del Estado de Guanajuato, en materia de violencia política-electoral, formulada por las diputadas Arcelia María González González y Luz Elena Govea López, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en materia de violencia política-electoral hacia las mujeres. Disponible en: http://www.congresogto.gob.mx/gacetas/2329/iniciativa.
- ⁵¹ Iniciativa formulada por la diputada Irma Leticia González Sánchez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, a efecto de adicionar diversos artículos a la Ley para Prevenir, Atender y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Guanajuato, Con el objetivo de dar mayor certeza jurídica en el combate a la trata de personas y consolidar a Guanajuato como una entidad a la vanguardia en el tema. Disponible en: http://www.congresogto.gob.mx/gacetas/2221/iniciativa.
- ⁵² Iniciativa formulada por la diputada Luz Elena Govea López, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, a efecto de adicionar una fracción X al artículo 5 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Guanajuato. Disponible en: http://www.congresogto.gob.mx/gacetas/2595/iniciativa.
- ⁵³ Iniciativa formulada por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, mediante la cual se reforma el último párrafo del artículo 221 del Código Penal del Estado de Guanajuato, en materia de Violencia familiar. Disponible en: http://www.congresogto.gob.mx/gacetas/1165/iniciativa; Iniciativa de adición a un tercer párrafo al artículo 221 del Código Penal del Estado de Guanajuato, formulada por la diputada Luz Elena Govea López, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, para que se considere violencia familiar la alienación parental, es decir, las distintas acciones ejercidas por un progenitor para transformar la conciencia de los niños con el objeto de impedir, obstaculizar o destruir sus vínculos con el otro progenitor. Disponible en: http://www.congresogto.gob.mx/gacetas/2111/iniciativa.
- ⁵⁴.Iniciativa formulada por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, a efecto de reformar diversos artículos del Código Penal del Estado de Guanajuato, a fin de elevar las penas de prisión por delitos contra la libertad sexual, violencia al interior de las familias y robo. Disponible en: http://www.congresogto.gob.mx/gacetas/2076/iniciativa.
- ⁵⁵ Ballington, Julie, Igualdad en la Política: Un Estudio sobre Mujeres y Hombres en los Parlamentos. Reportes y Documentos Número 54., trad. de Congreso de México, Francia, SADAG, 2008, http://archive.ipu.org/PDF/publications/equality08-s.pdf.

El quehacer parlamentario y la participación ciudadana: el caso del parlamento abierto en poliarquías emergentes

Carlos Román CORDOURIER REAL*

SUMARIO: I. Introducción. II. Poliarquía y representación política. III. Participación ciudadana y desafección política. IV. La calidad de la representación y los parlamentos abiertos.

I. Introducción

Uno de los aspectos más relevantes para analizar empíricamente el proceso democrático es el institucional. En particular, la idea central consiste en identificar críticamente aquellas instituciones que se requieren para el correcto funcionamiento de la democracia, su estabilidad y profundización, con el fin de que cumplan eficazmente con sus principios fundamentales como forma de gobierno. Entre éstos últimos se encuentran: (a) la soberanía popular, (b) la igualdad política, y (c) el gobierno de la mayoría.

Con base en la teoría democrática de Robert A. Dahl, el presente análisis explica la relación que guarda la representación política, en particular la que realizan los parlamentos, con el grado de democratización de las poliarquías. Al poner el énfasis en la importancia que tiene la participación ciudadana en el funcionamiento de las instituciones representativas de la democracia, se busca enfatizar que la transmisión de las demandas de los ciudadanos a los representantes no se agota en el proceso electoral, sino que involucra mecanismos institucionales para abrir los parlamentos. Sólo

mejorando la representación política será posible garantizar la estabilidad de los regímenes democráticos emergentes como el mexicano, y reducir los alarmantes niveles de desafección política que inhiben la participación. De ahí la importancia de profundizar en las innovaciones legislativas que promuevan el cumplimiento de los principios del parlamento abierto.

II. Poliarquía y representación política

Concebida desde sus orígenes en el mundo helénico como una forma de gobierno que parte del principio de igualdad de los ciudadanos, la democracia se ha transformado históricamente. No sólo la propia vida social en la que se insertan las democracias liberales actuales es distinta, sino que sus instituciones y prácticas se han reconfigurado y hecho más complejas. Es claro que las democracias de gran escala son radicalmente diferentes a la ciudad-Estado ateniense arquetípica en la que, a lo largo del Siglo V a.C., se originó este sistema político en el que los ciudadanos (exclusivamente varones) deliberaban y tomaban decisiones sobre los asuntos públicos que concernían a su vida en común (es decir, a su vida política).

Una de las principales transformaciones que replanteó la concepción de la democracia en las sociedades de Occidente fue el surgimiento de los Estados nación en el siglo XIX. Este acontecimiento trajo consigo cambios institucionales que redefinieron la idea de democracia. De manera que "lo que entendemos por democracia no es lo mismo respecto a lo que un ateniense en el tiempo de Pericles hubiese entendido por ella." Los efectos de la transmutación en la escala de las democracias involucraron diversos aspectos teóricos y prácticos. Entre ellos, siguiendo a Robert Dahl, se encuentran: el advenimiento de la representación política como consecuencia de la imposibilidad de concentrar en una asamblea deliberativa a la totalidad de la ciudadanía; límites a la participación directa; incremento tanto de la diversidad (cultural, ideológica, política, religiosa, entre otras variantes) como del conflicto —producto de la complejización de las sociedades—, y un creciente pluralismo.²

Explicar el origen, contextura y funcionamiento de las democracias involucra asumir su historicidad para determinar el significado actual de este *concepto esencialmente impugnado*.³ Por ello, se vuelve indispensable plantear una definición operativa de democracia acorde con las características de las sociedades contemporáneas que nos permita estudiarla. Es este

el primer paso para comprender cómo las instituciones democráticas, en particular el poder legislativo, se vinculan con la participación ciudadana en una democracia funcional actual.

Una de las teorías más influyentes en la ciencia política para estudiar empíricamente a la democracia es la desarrollada por Joseph A. Schumpeter, cuya contribución principal radica en concebirla realistamente como un método de competencia electoral para formar gobiernos y en el que se reduce el papel de la ciudadanía al acto de votar. Para Schumpeter democracia "significa solamente que el pueblo tiene la oportunidad de aceptar o rechazar a los hombres que han de gobernarlos." De modo que una vez establecido como requisito la libertad de la contienda por los votos, esta teoría minimalista de la democracia señala que el buen funcionamiento del método democrático está sujeto al "auto-control" de los ciudadanos para resistir los intentos de limitar la libertad de acción de los gobernantes.

Los votantes fuera del parlamento deben respetar la división del trabajo entre ellos y los políticos que eligen. No deben retirar la confianza tan fácilmente entre las elecciones y deben entender que, una vez que han elegido a un individuo, la acción política es asunto de éste y no de ellos. Esto significa que deben abstenerse de darle instrucciones acerca de lo que hace.⁵

¿Debe la ciudadanía tomar distancia respecto a la acción política y concentrarse solamente en elegir sabiamente a sus representantes? Frente a esta interrogante que abre la aproximación elitista de Schumpeter a la democracia es posible plantear dos perspectivas. James Madison, ⁶ por ejemplo, en uno de sus ensayos más agudos sobre el valor de la democracia representativa para resguardar la libertad frente a la eventual tiranía de la mayoría, asume que no es necesario que la ciudadanía se involucre directamente en el gobierno para que las repúblicas democráticas sean estables. En *El Federalista* No. 10 argumenta que uno de los efectos de delegar el gobierno a una minoría es refinar y ampliar el espectro de los puntos de vista particulares para constituir uno propiamente público. Madison deposita una gran confianza en el rol de este grupo de representantes porque considera que su "prudencia puede discernir mejor el verdadero interés de su país, y cuyo patriotismo y amor a la justicia no estará dispuesto a sacrificarlo ante consideraciones parciales o de orden temporal."

En este sentido, Madison considera que la república, considerada como una forma de gobierno popular distinta a la democracia directa, puede establecer controles eficaces al espíritu faccioso que corrompe el interés público a través de la delegación de las tareas de gobierno a un pequeño grupo de ciudadanos electos. Los gobiernos republicanos suelen regir en sistemas socialmente más complejos en los que, al gozar de libertades un mayor número de individuos, se multiplican los intereses y partidos. Es precisamente por esta razón que alega que se vuelve más difícil constituir una mayoría que afecte los derechos de los demás ciudadanos. Al existir una vasta heterogeneidad de intereses particulares, James Madison asume que los representantes están obligados a sobrepasarlos y formular decisiones que tengan como finalidad el bien público. Asimismo, según Madison, las grandes repúblicas como la estadounidense favorecen la elección de "los más aptos custodios del bienestar público", pues, en condiciones de libertad de sufragio, existen mayores posibilidades para escoger entre los que cuenten con más méritos y mejor reputación.

Si bien James Madison acierta al reconciliar la representación política y la soberanía popular, contribuyendo de esta manera a sentar los fundamentos teóricos de la legitimidad de las democracias representativas de la era moderna, no parece ser evidente que la minoría escogida por los ciudadanos pueda espontáneamente, poniendo al margen móviles particulares, discernir cuál es el interés público y tomar todas sus decisiones en consonancia con él. El propio Madison advierte sobre el riesgo de que hombres con "prejuicios locales o designios siniestros" puedan ser elegidos por el pueblo "por medio de intrigas, de la corrupción o por otros medios, para traicionar después sus intereses."⁸

Escéptica de los alcances de las concepciones minimalistas de la democracia representativa, la tradición teórico-normativa de la democracia participativa enfatiza, por su parte, que el involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos es cardinal. No sólo es un elemento inherente a la idea de soberanía popular en el que se basa la forma de gobierno democrática, sino que la participación es una condición *sine qua non* en la socialización política de los ciudadanos(as). Carole Pateman define este tipo de democracia como un modelo "donde se requiere el máximo insumo (la participación) y donde el resultado incluye no sólo políticas (decisiones) justas sino también el desarrollo de capacidades políticas y sociales de cada individuo, de modo que exista una 'retroalimentación' desde resultado al insumo".⁹

De acuerdo con este tipo de aproximaciones, la participación de los individuos, más que ser vista como un mecanismo de expresión de demandas, se concibe como una experiencia que forma a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones en diversos niveles y estructuras sociales. Es

verdad que los modelos teóricos de la democracia participativa han conseguido subrayar la relevancia que tienen las instituciones participativas para la determinación de cierto carácter de los ciudadanos, haciendo claro que la participación afecta positivamente las orientaciones, actitudes y facultades de las personas para hacerlas más propensas a la cooperación. No obstante, la vocación normativa de las teorías de democracia participativa, suele subestimar su viabilidad en democracias de gran escala. Si bien existe una diversidad de mecanismos de participación ciudadana aplicables en el nivel local, las dimensiones de los estados nacionales actuales, así como la creciente especialización de muchos espacios de toma de decisiones públicas y una baja motivación ciudadana para involucrarse en ellos minan de facto las posibilidades de transformar radicalmente las comunidades políticas. Como señala Giovanni Sartori, el número de ciudadanos, la cantidad de decisiones, la complejidad de los problemas y la propia extensión del territorio afectan la magnitud realizable del auto-gobierno. 10

Una concepción de democracia más realista, susceptible al análisis empírico de los regímenes democráticos actuales (caracterizados por encontrarse basados en la representación política), es la *procedimental*. A diferencia de la noción elitista de la tradición schumpeteriana, esta concepción atiende a la necesidad de centrar la mirada en el aparato institucional de la toma de decisiones para ir más allá de la existencia de comicios: "[l]a democracia procedimental expande los atributos de la democracia minimalista, agregando libertades básicas para garantizar la participación y la competencia en las elecciones. La condición electoral es necesaria, pero no suficiente".¹¹

Una de las concepciones más refinadas, dentro del enfoque procedimental, para estudiar las democracias actuales es la desarrollada por Robert A. Dahl. Su importancia radica en concebir el proceso democrático como una forma en la que se toman las decisiones en un sistema político en el que la participación *efectiva* tiene un papel fundamental. Si bien, a diferencia de las teorías normativas de democracia participativa, no asume que una participación intensiva y permanente es indispensable en todos los espacios de la vida social, la teoría dahliana subraya que el proceso democrático debe garantizar que la ciudadanía cuente con "suficientes e iguales oportunidades para fijar temas en la agenda y expresar razones sobre por qué se respalda una decisión y no otra." 12

Para Dahl, la democracia se distingue de otras formas de gobierno porque busca responder a las preferencias de los ciudadanos sin establecer diferencias entre ellos; es decir, se parte del principio que cada uno de los ciudadanos tiene el mismo estatus. Con el objetivo de responder a las preferencias de personas iguales, las democracias requieren establecer un entramado institucional orientado a garantizar que la ciudadanía cuente con oportunidades para formular sus preferencias, expresarlas y transmitirlas (incluyendo a quienes integran los poderes del Estado), y recibir del gobierno igualdad de trato (esto es, que el poder político no discrimine injustificadamente entre las preferencias de los ciudadanos).

Robert Dahl aborda el estudio de los regímenes democráticos reales a través del concepto de *poliarquía* con el fin de establecer una clara distinción respecto al concepto ideal de democracia, y de esta manera poder conocer la configuración y grado de apertura de los regímenes políticos concretos. Básicamente, en contraste con los regímenes monárquicos, las poliarquías se asientan en los principios de soberanía popular e igualdad ciudadana. El empleo del concepto de poliarquía es útil para el análisis empírico de la democracia porque permite diferenciar a los regímenes reales respecto del ideal democrático, estrictamente utópico, en el que sus principios fundamentales operarían universal, armónica e incondicionalmente en la esfera política.

Asimismo, dicho concepto permite acotar el significado específico del proceso democrático a la esfera de la formación y toma de decisiones, independientemente de los resultados sustantivos en materia económica o social. Lo cual es relevante para los propósitos del presente análisis, pues la perspectiva dahliana para el estudio de las democracias apunta a concentrar el análisis politológico en las instituciones ligadas inherentemente al proceso que construye y ejecuta las decisiones colectivas, diferenciándolo de problemas normativos asociados a los fines últimos de la democracia. Por esta razón, en el presente análisis, que tiene como objetivo relacionar, en el marco de las discusiones del parlamento abierto, el quehacer legislativo con la participación ciudadana, se considera más apropiada una concepción de democracia de corte dahliano; es decir, nuestro objeto de estudio se problematiza en términos de la discusión sobre los rasgos característicos que tienen las poliarquías.

Esto no significa que exista indiferencia frente a los resultados que justificadamente puedan exigirse a los gobiernos democráticos (en materia de justicia social, por ejemplo) sino que se parte de la noción que la democracia es una forma de gobierno en la que las decisiones colectivas forman parte de un proceso político cuya articulación institucional tiene como propósito responder, sin discriminación, a las preferencias de los ciudadanos. Asimismo, se trata de un proceso en el que es necesario cumplir

con el criterio de participación efectiva, según el cual deben asegurarse oportunidades iguales para que los miembros del *demos* puedan transmitir sus demandas y manifestar su respaldo u oponerse a las políticas que se discuten públicamente.

Dahl propone ocho garantías institucionales mínimas que permiten estudiar las democracias reales o poliarquías: (1) libertad para formar organizaciones y asociarse a ellas, (2) libertad de expresión, (3) libertad de voto, (4) elegibilidad para el servicio público, (5) derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo, (6) diversidad de fuentes de información, (7) elecciones libres e imparciales y, (8) instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.

Con objeto de conocer la manera en la que los regímenes políticos funcionan y pueden democratizarse a lo largo del tiempo, Dahl propone concentrar la mirada en dos aspectos fundamentales que sirven para determinar su grado de apertura política: la participación y la liberalización. La primera de ellas se refiere al grado en el que los regímenes permiten incorporar al proceso político a la ciudadanía. La participación se entiende, desde esta aproximación dahliana, como una dimensión asociada a la inclusividad (inclusiveness) de las instituciones que hacen posible que la ciudadanía pueda tomar parte en los asuntos públicos y la toma de decisiones. Entre los efectos más importantes de la evolución de los regímenes hacia las poliarquías se encuentra el cambio en la composición del gobierno en las instituciones representativas como el parlamento. Esto se produce porque al extender el derecho al sufragio, dichos órganos comienzan a ser integrados por personas con identidades políticas similares a los nuevos electores. Si bien nunca existe una situación de representatividad exacta de los distintos estratos sociales, económicos y culturales, los órganos representativos en las poliarquías tienden a ser más representativos que aquellos regímenes hegemónicos en los que la participación electoral impone limitaciones a determinados grupos (e.g., mujeres, minorías étnicas y religiosas, etcétera).

III. Participación ciudadana y desafección política

Es frecuente que al estudiar empíricamente a las poliarquías, la participación o inclusividad se acote al ámbito electoral (es decir, al análisis de qué tan extendido está el derecho a votar libremente entre la población); sin embargo, es claro que la participación en el proceso democrático va más allá del sufragio. La participación involucra aspectos más amplios del funcionamiento de las instituciones políticas que abren o clausuran oportunidades para que la ciudadanía tenga voz en el proceso político. Existe un amplio conjunto de modalidades de participación no electoral vinculadas a las garantías institucionales mínimas de la democracia que dan cuenta de lo abierto que puede ser un régimen político. De modo que una poliarquía será más democrática entre mayor sea el repertorio de oportunidades para que la ciudadanía se involucre e incida en la toma de decisiones.

En particular, los parlamentos, como órganos de representación, constituyen un espacio fundamental para dar cauce a la participación ciudadana. Si la representación política consiste, siguiendo a Hanna Pitkin, ¹³ en la actividad que hace presente el conjunto de voces, opiniones y perspectivas en el proceso público de la toma de decisiones, los congresos sólo son funcionales a la forma de gobierno democrática cuando transmiten, deliberan y resuelven las demandas del *demos*. Para cumplir con la garantía institucional de las poliarquías, consistente en que existan instituciones capaces de concebir políticas acordes con las preferencias de los ciudadanos, los parlamentos requieren abrirse y contar con mecanismos que creen oportunidades efectivas para la incidencia ciudadana.

En las democracias representativas actuales (acusadamente en las emergentes), sin embargo, la participación ciudadana es inhibida por altos niveles de <desafección política>. Así, en varios países de la región latinoamericana, incluído México, ha aumentado la falta de interés en la dinámica del sistema político entre los ciudadanos, la desconfianza en las instituciones representativas, y el distanciamiento respecto a los asuntos públicos. Lo cual propicia una desarticulación de la relación ciudadanía-régimen que afecta el carácter representativo de la democracia y favorece la irrupción de liderazgos populistas (caracterizados por su aspiración de suplantar la lógica de la representación política de las democracias liberales mediante un vínculo personalista anti-institucional).

En su análisis comparativo de la desafección política en procesos de democratización, Mariano Torcal ha planteado dos dimensiones de este "sentimiento subjetivo de impotencia" y "falta de confianza en el proceso político": (a) <desentendimiento político> (polítical disengagement), (i.e., conjunto de actitudes asociadas a la falta de compromiso político y déficit generalizado de convicción respecto de los alcances de la política,) y (b) <desafección institucional> (i.e., compuesto de creencias sobre la falta de capacidad de respuesta —responsiveness— de las autoridades políticas,

y desconfianza al aparato institucional representativo, como los partidos políticos y el parlamento, y hacia los propios representantes). 14

Ambos componentes de la desafección política resultan preocupantes por su intensidad en las democracias emergentes, pues si bien no se trata de un fenómeno endémico de dicho conjunto de regímenes, la naturaleza y evolución de este tipo de actitudes que inhiben la participación se encuentran enraizadas en el tipo de proceso histórico que, en cuanto a su nivel de inclusión, ha seguido la democratización. En particular, como lo documenta Torcal, los altos niveles de desafección que se extienden en las nuevas democracias latinoamericana se explican porque durante los procesos de transición política no se establecieron instituciones inclusivas funcionales, ni espacios deliberativos que permitieran una mayor incorporación de los ciudadanos al proceso político. En otras palabras, el desmantelamiento de los regímenes autoritarios, caracterizados por su carácter político excluvente que dividía entre élite autoritaria y ciudadanos súbditos, no implicó necesariamente la construcción de un andamiaje institucional que abriera oportunidades efectivas para que la ciudadanía se pudiera involucrar en los asuntos públicos: en la mayor parte de las democracias emergentes, la liberalización política no socavó la estructura excluyente del sistema político autoritario anterior.

Así, a diferencia de las democracias representativas consolidadas en las que la desafección política incluso es capaz de detonar modalidades de participación no convencional (e.g., expresiones contestatarias como protestas, boicots, manifestaciones o actos de desobediencia civil), en las nuevas democracias (como las latinoamericanas), cuyos procesos de transición fracasaron en crear instituciones abiertas e inclusivas, la desafección política engendra un alto nivel de desmovilización entre amplios segmentos de la población que inhibe la participación. Lo cual se agrava si se extiende en el sistema político la corrupción, la inexistencia de mecanismos eficaces de rendición de cuentas, y procesos electorales viciados por la manipulación y la compra de votos (o, incluso en algunos casos, fraude abierto). A decir de Torcal:

En contraste con lo que parece suceder en democracias más tradicionales, la desafección política desalienta cualquier tipo de participación política y, así, parece ser la fuerza que conduce la naturaleza de la relación entre ciudadanos y autoridades en funciones. De hecho, la desafección política amplía la de por sí significativa brecha entre los ciudadanos y representantes. Mientras que las democracias tradicionales apuntan a un sistema político más inclusivo, y más

participativo y republicano, las nuevas democracias están siguiendo una ruta diferente hacia una democracia más elitista y menos participativa.¹⁵

Como resultado de estos procesos de democratización no inclusivos se ha mantenido el severo distanciamiento entre ciudadanía y régimen político en países como México. De ello dan cuenta sistemáticamente los análisis demoscópicos que, como el Latinobarómetro, miden la opinión de la ciudadanía sobre la democracia y su valoración respecto a esta forma de gobierno. En su Informe del 2017, dicha encuesta, que recaba información en 18 países en América Latina, reportaba que el apoyo a la democracia en México había caído a su nivel más bajo desde el año 2002, siendo también el más reducido en toda la región: sólo el 56 por ciento de los mexicanos reportaban estar de acuerdo con la frase "la democracia puede tener problemas, pero es el mejor sistema de gobierno."16 Respecto a la apreciación del régimen político mexicano, llama la atención que apenas el 2 por ciento considera que nuestro país es una democracia plena; mientras que el 16 por ciento considera que no es una democracia y el 50 por ciento que es una democracia con grandes problemas. Asimismo, la confianza de la ciudadanía en los partidos políticos se encontraba en el año 2017 en su peor nivel en la serie histórica que reporta la corporación (1995-2017): 9 por ciento. Otro dato relevante que también ilustra el nivel de desafección política (institucional), es el referido a la confianza en el Congreso, la cual cayó 10 puntos porcentuales en 2017 respecto a la medición del año anterior, ubicándose en el 22 por ciento (menos de la mitad de la confianza que los mexicanos tienen a las Fuerzas Armadas).

En suma, es claro, como lo muestran diversos estudios de opinión, que existen altos niveles de desafección política que tienen el riesgo de afectar la estabilidad de las nuevas poliarquías. Si bien la transición y liberalización políticas permitieron un mayor pluralismo que terminó por desplazar a la élite autoritaria; ésta se suplantó por una clase política abierta a la competencia electoral, pero resistente a la apertura del aparato institucional de toma de decisiones a la participación ciudadana. Agotado el impulso democratizador que supuso el derrocamiento de regímenes hegemónicos, las nuevas democracias han perdido vitalidad por su incapacidad de ir más allá de la (necesaria pero no suficiente) dimensión electoral, e instaurar una nueva institucionalidad democrática. Aunque han existido algunos avances, si uno piensa en una democracia como la mexicana, como un mayor equilibrio de poderes a nivel nacional, la alternancia pacífica nacional y subnacionalmente, y la creación de organismos autónomos con atribuciones que

limitan el ejercicio arbitrario del poder del gobierno, las oportunidades efectivas de participación e incidencia pública son escasas y desiguales. Sirva de ejemplo, el papel prácticamente ornamental que han tenido muchos consejos de participación ciudadana a nivel federal, estatal y municipal, debido a la ausencia de un marco institucional adecuado.¹⁷

El sentimiento subjetivo de impotencia, frustración y desconfianza por la falta de capacidad de respuesta de las instituciones del gobierno representativo, como son los partidos políticos, los parlamentos y las autoridades ejecutivas, que define la desafección política, inhibe el involucramiento en los asuntos públicos minando el sustrato de la democracia: la participación ciudadana en la toma de decisiones. Con ello, no sólo se debilita el vínculo entre la ciudadanía y el propio régimen, ¹⁸ sino que se crea un campo fértil para el surgimiento de movimientos populistas que, al descalificar la legitimidad democrática de la representación, erosionan el consenso sobre la institucionalidad en la que descansa la idea de soberanía popular en democracias de gran escala.

Consciente de los riesgos latentes que a finales del siglo XX ya acechaban a las democracias nuevas y consolidadas, al reflexionar sobre la expansión de procesos políticos globales que han ido transfiriendo autoridad a instituciones transnacionales, Robert Dahl destacaba que para mantener la vitalidad de los procesos democráticos es necesario crear "instituciones nuevas y más efectivas para fortalecer la comprensión, deliberación y participación informada de la ciudadanía"; así como fomentar canales de participación democrática a nivel subnacional.

La mayor escala de las decisiones no tiene que conducir inevitablemente a acrecentar el sentido de impotencia, siempre que los ciudadanos puedan ejercer un control significativo sobre las decisiones en una escala menor en asuntos importantes de su vida diaria: educación, salud pública, planeación urbana, la oferta y calidad del sector público local.¹⁹

En este sentido, cobra una relevancia preponderante el papel que desempeñan los parlamentos subnacionales y los gobiernos locales, pues son estas instituciones fundamentales de representación las que pueden poner a disposición de la ciudadanía un creciente control sobre las decisiones que afectan su vida de manera directa. Es precisamente desde el nivel local como puede irse reconstruyendo la confianza de la ciudadanía en la democracia representativa como uno de los más eficaces artefactos

políticos diseñados, en la escala de los Estados nación, para proteger las libertades y la autonomía moral de las personas.

En la sección siguiente se abordará una iniciativa de la propia sociedad civil para contribuir al mejoramiento de la calidad de la representación democrática: el parlamento abierto. La cual está orientada a fortalecer la rendición de cuentas del legislativo y así mejorar su funcionalidad en los regímenes poliárquicos. Se trata de una primera acción, en el cúmulo de reformas institucionales que se requieren para revertir la desafección política, que busca hacer más inclusivo el quehacer parlamentario.

IV. La calidad de la representación y los parlamentos abiertos

Desarrollar instituciones representativas y procesos deliberativos para la toma de decisiones que ofrezcan oportunidades efectivas e iguales para la participación ciudadana, representa el mayor desafío de las democracias modernas (emergentes y con algún grado de consolidación). En el caso particular de las nuevas poliarquías surgidas en el último cuarto del siglo XX y principios del XXI, este proceso involucra reavivar la democratización, ampliando las capacidades de los órganos representativos, señaladamente legislativos nacional y locales, para abrirse a la ciudadanía y propiciar su movilización política (entendida ésta no en un restringido sentido electoral, sino de manera amplia: como un involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos).

La participación de los ciudadanos constituye un factor crucial, posterior a los procesos electorales, para que estos puedan comunicar sus preferencias a sus representantes a fin de que reciban respuesta a través de decisiones de política pública. Una representación política de calidad es aquella que cuenta con mecanismos institucionales inclusivos que permiten responder con eficacia a las demandas de los representados. Este tipo de representación, necesaria para abatir los crecientes niveles de descrédito de las democracias representativas, la desafección política y la consecuente amenaza populista, asume que no es indispensable que cada ciudadano participe activa e intensamente en todos los temas, sino que representar también implica crear los medios para garantizar, como señala Dahl y Lindblom, que "todos los ciudadanos tienen aproximadamente una oportunidad de actuar, entendiendo 'oportunidad' en un sentido realista más que legalista."20 Esto es, se vuelve necesario diseñar mecanismos en los propios órganos representativos para hacer valer efectivamente el derecho de los ciudadanos de incidir en el proceso de toma de decisiones.

Para poder incrementar las oportunidades de la ciudadanía de participar en una democracia, sin embargo, es debido reconocer el papel que pueden desempeñar las organizaciones de la sociedad civil como grupos intermediarios que aglutinan demandas de los ciudadanos. Si bien, como observó Alexis de Tocqueville desde el siglo XIX, las asociaciones de ciudadanos "a diferencia de los representantes de la mayoría, no tienen el derecho de promulgar leyes [.] tienen el derecho de cuestionar las leyes que existen y formular de antemano las que deberían existir." 21

Asimismo, a pesar de que la sociedad civil, en efecto, "no tiene capacidad de representación de intereses como conjunto" (no se trata de un "macrosujeto"), pues se compone de "un abigarrado bloque de asociaciones heterogéneas con intereses diversos y a veces contradictorios", 22 las organizaciones de ciudadanos pueden fungir de vehículo y puente de la participación ciudadana. En particular, además de contribuir a la formación de competencias cívicas entre sus miembros, conforme aumenta la complejidad técnica de los asuntos públicos, las organizaciones de la sociedad civil (cuando están profesionalizadas y especializadas) pueden facilitar el flujo de información entre la ciudadanía, y contribuir al posicionamiento de temas de interés en la agenda pública. De igual manera, las organizaciones civiles con cierto nivel de institucionalización permiten refinar las preferencias de la ciudadanía y transmitirlas con mayor eficacia a las instituciones representativas.

En México, las organizaciones de la sociedad civil han impulsado durante la etapa de democratización el cambio institucional destacadamente en tres ámbitos: derechos humanos, democracia electoral, y transparencia de la gestión gubernamental y acceso a la información pública. Aunque la gama de temas en los que han buscado incidir, sin duda, es mayor, y se ha vuelto más compleja conforme ha crecido el número y especialización de las iniciativas ciudadanas, estos ámbitos ilustran de mejor manera cómo la sociedad civil organizada ha sido promotora de reformas democratizadoras. Los avances en cada una de las áreas han sido discontinuos, pero, sin duda, sobresale el éxito relativo en el impulso a la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública. Como señala Ilán Bizberg, la aprobación de la Ley Federal de Transparencia a la Información Pública Gubernamental y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información "significó un importante triunfo simbólico del sector prodemocrático de la sociedad civil, que desde 1995 había empujado la lucha por el derecho a la información."23

Uno de los esfuerzos recientes más importantes de las organizaciones de la sociedad civil en materia de transparencia y rendición de cuentas es la "Alianza para el Parlamento Abierto". La cual, inspirada en la alianza *Open Government Partnership*, busca que los congresos estatales y el de la Unión implementen acciones específicas para apegarse a principios de un parlamento abierto. De acuerdo con esta iniciativa, un parlamento abierto es un legislativo que rinde cuentas (es decir, que explica y justifica sus acciones y decisiones), es transparente, involucra a la ciudadanía en la toma de decisiones a través de mecanismos de participación, y que utiliza estratégicamente las tecnologías de información y comunicación.²⁴

De esta manera, el objetivo establecido por la Alianza consiste en "transformar la relación entre representantes y representados para mejorar la rendición de cuentas, el acceso a la información, la participación ciudadana, y el uso de tecnologías de la información de las instituciones legislativas."²⁵

Para materializar dicho objetivo en el año 2015, el Grupo Impulsor de la Alianza para el Parlamento Abierto, conformado por doce organizaciones de la sociedad civil, ²⁶ impulsó en el Congreso de la Unión la adhesión a la "Declaración de la Alianza para el Parlamento Abierto" para que, junto con el Organismo Autónomo garante del derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales y la propia sociedad civil organizada, se formalizara el compromiso de instalar un Secretariado Técnico Tripartita que generara una metodología para elaborar planes de acción orientados a la implementación de 10 principios de parlamento abierto.

| Principio de parlamento abierto | Descripción |
|---|---|
| 1.Derecho a la Información. | Garantizan el derecho de acceso a la información sobre la que producen, poseen y resguardan, mediante mecanismos, sistemas, marcos normativos, procedimientos, plataformas, que permitan su acceso de manera simple, sencilla, oportuna, sin necesidad de justificar la solicitud e imparciales. |
| 2. Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas. | Promueven la participación de las personas interesadas en la integración y toma de decisiones en las actividades legislativas; utilizan mecanismos y herramientas que facilitan la supervisión de sus tareas por parte de la población, así como las acciones de control realizadas por sus contralorías internas y los demás organismos legalmente constituidos para ello. |

| Principio de parlamento abierto | Descripción |
|--|---|
| 3. Información parlamentaria. | Publican y difunden de manera proactiva la mayor cantidad de información relevante para las personas, utilizando formatos sencillos, mecanismos de búsqueda simples y bases de datos en línea con actualización periódica, sobre: análisis, deliberación, votación, agenda parlamentaria, informes de asuntos en comisiones, órganos de gobierno y de las sesiones plenarias así como de los informes recibidos de actores externos a la institución legislativa. |
| 4. Información presupuestal y administrativa. | Publican y divulgan información oportuna, detallada sobre la gestión, administración y gasto del presupuesto asignado al institución legislativa, así como a los organismos que lo integran: comisiones legislativas, personal de apoyo, grupos parlamentarios y representantes populares en lo individual. |
| 5. Información sobre legisladores y servidores públicos. | Requieren, resguardan y publican información detallada sobre los representantes populares y los servidores públicos que lo integran, incluidas la declaración patrimonial y el registro de intereses de los representantes. |
| 6. Información histórica. | Presentan la información de la actividad legislativa que conforma un archivo histórico, accesible y abierto, en un lugar que se mantenga constante en el tiempo con una URL permanente y con hiperenlaces de referencia de los procesos legislativos. |
| 7. Datos abiertos y no propietario. | Presenta la información con característica de datos abiertos, interactivos e históricos, utilizan software libre y código abierto y facilitan la descarga masiva (bulk) de información en formatos de datos abiertos. |
| 8. Accesibilidad y difusión. | Aseguran que las instalaciones, las sesiones y reuniones sean accesibles y abiertas al público, promueven la transmisión en tiempo real de los procedimientos parlamentarios por canales de comunicación abiertos. |
| 9. Conflictos de interés. | Regulan, ordenan y transparentan las acciones de cabildeo, cuentan con mecanismos para evitar conflictos de intereses y aseguran la conducta ética de los representantes. |
| 10. Legislan a favor del gobierno abierto. | Aprueban leyes que favorecen políticas de gobierno abierto en otros poderes y órdenes de gobierno, asegurándose de que en todas las funciones de la vida parlamentaria se incorporen estos principios. |

Fuente: Alianza para el Parlamento Abierto.

Con base en estos 10 principios, este conglomerado de organizaciones civiles ha logrado desarrollar una metodología para la elaboración de

diagnósticos estatales en los que, a través de 97 variables, analizan el nivel de cumplimiento de los legislativos estatales y federal en materia de parlamento abierto. A la fecha se han generado dos diagnósticos (2015 y 2017) en los que se identifican diferencias sustantivas no sólo en cuanto al cumplimiento de los indicadores en cada uno de los parlamentos, sino entre las diversas instituciones legislativas. En primer lugar, se destaca que no existe una correlación entre el nivel de cumplimiento de los principios, los recursos presupuestales del legislativo o el tamaño de la entidad federativa; es decir, el cumplimiento de los principios puede estar más asociado a variables del sistema político local, o incluso a decisiones político estratégicas de actores interesados.

Por otra parte, en los dos años transcurridos entre los dos análisis (2015, 2017) se reporta un incremento en el cumplimiento agregado de los principios de la totalidad de las legislaturas analizadas, que pasó de 37% a 47%. Si bien, el nivel de cumplimiento sigue siendo modesto, existen siete principios en los que ha existido un aumento en el porcentaje; sobresale, en este sentido el Principio 10 (Legislación en favor del gobierno abierto) que pasó del 3% al 63% de cumplimiento. Por otra parte, existen rezagos considerables en cuanto al cumplimiento de los principios de accesibilidad y difusión (44%), información sobre legisladores y servidores (39%), conflictos de interés (21%), información presupuestal y administrativa (17%), y datos abiertos y software libre (5%).

Puesta la mirada en el desempeño particular de las entidades federativas, es claro que existen diferencias sustanciales entre sus legislativos, cuyo promedio de cumplimiento es del 40.5%. Con base en el diagnóstico 2017, se distinguen tres grupos de parlamentos estatales en función de su nivel de cumplimiento: Satisfactorio (Guanajuato, 69.1%, y Chihuahua, 60.8%); Insatisfactorio, con niveles de cumplimiento que oscilan entre el 41 y el 60% (Sonora, Sinaloa, Jalisco, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, Veracruz, Hidalgo, Puebla, Tlaxcala, Ciudad de México, Tabasco, y Quintana Roo); Muy insatisfactorio, cuyo rango de cumplimiento va del 21% al 40% (Baja California, Baja California Sur, Durango, Zacatecas, San Luis Potosí, Aguascalientes, Colima, Michoacán, Querétaro, Estado de México, Morelos, Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Campeche, y Yucatán). A continuación, se presenta una tabla comparativa del Congreso del Estado de Guanajuato, que cuenta con el grado de cumplimiento más alto de las entidades federativas, en la que se muestra el grado de avance actual respecto del primer Diagnóstico.

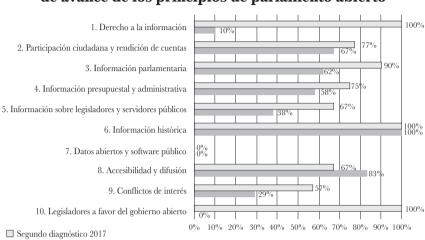


Tabla 1 Comparativo para el estado de Guanajuato del grado de avance de los principios de parlamento abierto

Fuente: Alianza para el Parlamento Abierto.

Primer diagnóstico 2015

Es claro que el análisis de cada uno de los principios, y sus respectivas variables, es necesario para comprender el grado de avance y los rezagos que existen nacional y estatalmente para mejorar la calidad de la representación. Sin embargo, para propósitos del presente estudio, es pertinente detenerse en la exploración del principio de participación ciudadana y rendición de cuentas, el cual tiene los siguientes indicadores:

- a) Registro en la página web de las votaciones en las comisiones.
- b) Registro de asistencia de las y los legisladores a las sesiones del pleno.
- c) Registro de asistencia de las y los legisladores a las sesiones de comisiones.
- d) Las y los legisladores están obligados a presentar un informe anual de actividades de manera individual.
- e) Existen mecanismos de contacto directo con los representados de su distrito y/o entidad federativa.
- f) Se pone a disposición del ciudadano una plataforma web con mecanismos de interacción a dos vías en tiempo real entre los ciudadanos y el Congreso.

- g) La página web permite al ciudadano identificar al legislador con una herramienta a partir del código postal y/o sección electoral.
- Existe un teléfono de contacto para interacción entre ciudadanos y legisladores.
- i) Existen mecanismos de participación ciudadana en el proceso de elaboración, discusión o aprobación de proyectos legislativos.
- j) Existen mecanismos de participación ciudadana en la fase de análisis, discusión y aprobación del presupuesto de egresos.
- Está regulada la figura de consulta popular: regulación legal de la figura de consulta popular en donde se incluyan referéndum o plebiscito.
- Está regulada la figura de iniciativa ciudadana: se reconoce en el marco normativo la posibilidad de que la ciudadanía proponga iniciativas de ley.

En particular, respecto a este principio fundamental para mejorar la calidad de la representación, llama la atención el carácter ambivalente de su desempeño, pues mientras existe un cumplimiento prácticamente generalizado por parte de las legislaturas sobre la regulación de las figuras de iniciativa ciudadana y consulta popular (94.12% y 91.18 respectivamente), persisten enormes rezagos en el contacto directo con los representados, los mecanismos de participación ciudadana en la fase de análisis, discusión y aprobación del presupuesto de egresos, y la interacción entre ciudadanos y congreso (23.53%, 17.65, y 5.88%).

Lo anterior revela la necesidad de diseñar prácticas en el seno de los parlamentos que permitan abrir espacios a la incidencia de los ciudadanos y sus organizaciones en el quehacer legislativo. Es así que una de las tareas pendientes de las legislaturas que se habrán de renovar en el año 2018, consistirá en revisar, de forma crítica y verdaderamente deliberativa, reglamentos y leyes orgánicas para proponer innovaciones que fortalezcan la participación ciudadana. Sólo de esta manera se podrá mejorar la capacidad de respuesta de estas instituciones de la democracia representativa a las demandas de la ciudadanía.

Notas

^{*} Doctor en Gobierno por la Universidad de Essex (Inglaterra). Director del Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno de la Universidad de Guanajuato.

¹ Dahl, Robert, *Democracy and its Critics*, 1a. ed., New Haven, Yale University Press, 1989, p. 2.

- Véase Dahl, Robert, "Poliarchy, Pluralism and Scale", Scandinavian Political Studies, Vol. 7, No. 4, 1984, pp. 225-240.
- ³ Sobre conceptos esencialmente impugnados ver Gallie, W. B. "Essentially contested concepts", *Proceedings of the Aristotelian Society*, Vol. 56, 1956, pp. 167-198.
- ⁴ Vidal de la Rosa, Godofredo, "Teoría democrática. Joseph Schumpeter y la síntesis moderna", *Argumentos*, Vol. 23, No. 62, 2010, pp.177-199.
- ⁵ Schumpeter, Joseph, Capitalism, Socialism and Democracy, 3a edición, Nueva York, Harper Perennial Modern Classics, 2008, p. 295.
- ⁶ Considerado como uno de los Padres Fundadores de la nación estadounidense, James Madison (1751-1836) es uno de los primeros teóricos políticos que aborda la importancia del diseño constitucional para hacer estables y funcionales las repúblicas democráticas modernas de gran escala.
- Madison, James, "El Federalista No. 10", El Federalista o la Nueva Constitución, México, Fondo de Cultura Económica, 1943, p. 39.
 - 8 Ídem
- ⁹ Pateman, Carole, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970, p. 42.
- ¹⁰ Sartori, Giovanni, *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham, Nueva Jersey, Chatham House, 1987, p. 65.
- ¹¹ Barrueto, Felipe, y Navia, Patricio, "Tipologías de democracias representativas en América Latina" en *Política y Gobierno*, Vol. 20. No. 2, 2013, p. 273.
- Dahl, Robert A., Democracy and its Critics, New Haven, Yale University Press, 1989, p. 109.
- ¹³ Pitkin, Hanna, El concepto de representación, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014.
- ¹⁴ Torcal, Mariano, "Political Disaffection and Democratization History in New Democracies", Working Paper No. 308, Kellogg Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame, Octubre 2003.
 - ¹⁵ Ibídem, p. 45.
- ¹⁶ "Latinobarómetro, Informe 2017", Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro, noviembre 2017.
- ¹⁷ Fue hasta el año 2017 que fructificó un dilatado esfuerzo, promovido por iniciativas ciudadanas, para dotar a estos espacios de interlocución gobierno-ciudadanía de cierto nivel de institucionalidad, ver "Lineamientos para el impulso, conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal", publicados en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agostos de 2017. Sin embargo, a nivel estatal este tipo de Consejos operan con grandes márgenes de informalidad y frecuentemente sin recursos humanos, financieros y materiales para su operación.
- ¹⁸ De acuerdo con la encuesta de *Americas Barometer*, realizada por el Proyecto de Opinión Pública Latinoamericana (LAPOP, por sus siglas en inglés), en promedio el 67 por ciento de las personas de 17 países latinoamericanos, donde se realizó una encuesta en 2017, piensa que "más de la mitad o todos los políticos son corruptos." Cabe señalar que encabezan la lista Brasil, México y Perú, con porcentajes que superan tres cuartas partes de la población (83%, 77.2%, y 77.0% respectivamente).
 - ¹⁹ Dahl, Robert A., Democracy and its Critics..., cit., p. 33.

- ²⁰ Dahl, Robert A., y Lindblom, Charles E., *Politics, Economics, and Welfare*, Nueva York, Harper and Brothers, 1953, p. 313.
- 21 De Tocqueville, Alexis, $\it Democracy$ in America, Indianapolis, Liberty Fund, 2010, p. 305.
- ²² Olvera, Alberto, "Democracia y sociedad civil en México: lecciones y tareas" en Comercio Exterior, Vol. 52, Núm., 5, Mayo, 2002, p. 408.
- ²³ Bizberg, Ilán, "Una democracia vacía. Sociedad civil, movimientos sociales y democracia", en *Los grandes problemas de México. Movimientos sociales*, t. VI, México, El Colegio de México, 2010, p. 239.
 - ²⁴ Alianza para el Parlamento Abierto, http://www.parlamentoabierto.mx/.
 - ²⁵ Alianza para el Parlamento Abierto, http://www.parlamentoabierto.mx/.
- ²⁶ El Grupo Impulsor está constituído por las siguientes organizaciones: Arena Ciudadana, Borde Político, A.C., Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, A.C., Impacto Legislativo, Fundar Centro de Análisis e Investigación, Gestión Social y Cooperación (Gesoc), A.C., Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C., OPI, Transparencia Mexicana, Social TIC, Sonora Ciudadana, Visión Legislativa.

El cabildeo como factor de cambio en la cultura del parlamento abierto

Erika MARTÍNEZ MOTT*

SUMARIO: I. Introducción. II. Antecedentes. III. Congresos locales. IV. ¿Cómo surge el cabildeo en México? V. Parlamento abierto y cabildeo. VI. Regulación del cabildeo. VII. Áreas de oportunidad. VIII. Conclusiones.

I. Introducción

En tiempos en los que la sociedad demanda democracia, claridad y rendición de cuentas a las autoridades, cobra enorme relevancia la idea de contar con gobiernos abiertos que se comprometan con los principios de transparencia y participación ciudadana. Entre los esfuerzos por alcanzar estos objetivos destaca desde 2011 la Alianza por el Gobierno Abierto, de la cual México es cofundador y se ha comprometido con los principios básicos de esta plataforma en materia de transparencia y acceso a la información, rendición de cuentas, participación y colaboración ciudadana e innovación y tecnología.

La Ley General de Transparencia de 2015 fue un paso muy importante. Gracias a ésta se fortaleció el rol del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). México fue pionero en el cambio hacia lo que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) denomina un "Estado abierto", al hacer que los otros poderes, los gobiernos subnacionales y las empresas paraestatales participen en la agenda de gobierno abierto del país con

medidas como la creación en 2014 de la Red México Abierto y la Alianza para el Parlamento Abierto en México.¹

En los planes de acción que ha desarrollado México para este tema resalta la importancia del involucramiento del Poder Legislativo. De manera particular, en el Plan de Acción 2013-2015, en el cual se perfilaron 10 ejes de trabajo, se incluyó de manera específica un eje referente a la apertura de este Poder.² Lo anterior permitió que la plataforma de la Alianza por el Gobierno Abierto influyera no solo en la sociedad civil sino con otros representantes del poder legislativo a nivel federal y local.

La evolución de los trabajos mencionados permitió que el concepto de los parlamentos abiertos se convirtiera parte de esta plataforma con el objetivo de "transparentar la información y rendir cuentas; crear mecanismos para una efectiva participación ciudadana y usar tecnologías que abonen el camino para la construcción de esta nueva relación, que den como resultado parlamentos receptivos, innovadores y efectivos que trabajen a favor de la gente".³

En un estudio realizado por la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, se encontró que, en México, la principal razón por la que la población quiere estar informada sobre el trabajo del Congreso es para conocer cómo se gastan las asignaciones para el trabajo legislativo; cómo votaron los congresistas y el financiamiento de campaña de los mismos. Asimismo, los resultados reflejan que para considerar que un congresista hace un buen trabajo, los encuestados consideran que en primer lugar se debe tomar en cuenta la opinión ciudadana, así como contar con una mayor transparencia en su gestión y una mejor preparación académica.⁴

En relación con lo anterior, destaca que 9 de cada 10 de los encuestados percibe a los legisladores despreocupados por conocer y resolver las necesidades de la gente. Prueba de ello es que el 74.6% de quienes contestaron asignaron el puntaje más bajo a la posición de los legisladores por conocer y resolver las necesidades de los ciudadanos. De igual forma, la relación de representación se encuentra severamente afectada, ya que 9 de cada 10 no se siente representado por el Congreso.

Al preguntar a los ciudadanos cuál es la diferencia entre el Congreso actual y el ideal, queda clara la necesidad de contar con un parlamento abierto, transparente e inclusivo con las necesidades de la gente. Las principales respuestas ante esta pregunta fueron la falta de probidad y la corrupción, seguido de problemas de representatividad y falta de compromiso con la ciudadanía. En virtud de lo anterior, cobra una gran relevan-

cia el involucramiento de diversos actores y el compromiso del Congreso para adoptar los principios de transparencia y participación ciudadana en la toma de decisiones.

La funcionalidad de un parlamento abierto depende de diversos elementos. Se requiere de un diálogo con la sociedad, de la traducción de la complejidad de la actividad legislativa para la participación de los ciudadanos, del manejo de la información parlamentaria como un bien público y de la apertura parlamentaria. Fara lograr lo anterior, es indispensable contar con el involucramiento de diversos actores que hagan posible dicha transparencia.

II. Antecedentes

En septiembre de 2014, México suscribió la Alianza para el Parlamento Abierto, la cual está conformada por el Congreso de la Unión, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y Organizaciones de la Sociedad Civil impulsoras de la apertura legislativa.⁶ Para hacer posible la inclusión y diálogo mencionados, la Alianza para el Parlamento Abierto surge como un espacio de encuentro y colaboración cuyo objetivo es lograr que las 34 instituciones legislativas en México cumplan con los principios y acciones de un parlamento abierto.⁷

A partir de esta alianza diversas organizaciones mantienen esfuerzos para impulsar las reformas y políticas necesarias para cumplir con los objetivos de parlamento abierto en el Congreso de la Unión, en los treinta y un congresos locales, y en la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México. Asimismo, a través de evaluaciones de las instituciones legislativas se han realizado sugerencias y propuestas a los congresos locales para mejorar el cumplimiento de los principios que componen el concepto en cuestión.

Los principios del parlamento abierto surgen como resultado de las demandas sobre transparencia y acceso a la información, participación ciudadana y rendición de cuentas de las instituciones legislativas de México y son:

- Derecho a la información
- 2. Participación ciudadana y rendición de cuentas
- 3. Información parlamentaria
- 4. Información presupuestal y administrativa

- 5. Información sobre legisladores y servidores públicos
- 6. Información histórica
- 7. Datos abiertos y no propietario
- 8. Accesibilidad y difusión
- 9. Conflictos de interés
- 10. Legislan a favor del gobierno abierto⁸

El objetivo es que los congresos locales cuenten con instrumentos de supervisión, participación, difusión y seguimiento que permitan el cumplimiento de tres aspectos:

- 1. Transparencia parlamentaria
- 2. Diálogo y cooperación entre representantes y representados
- 3. Consolidación democrática⁹

III. Congresos locales

La esencialidad de las funciones de los congresos es asegurar el control de las acciones del Ejecutivo, legislar y representar a los ciudadanos, lo que ha hecho que numerosos organismos hayan dirigido durante las últimas décadas sus esfuerzos a dar valor y reforzar las instituciones legislativas como vía imprescindible para mejorar el funcionamiento de la democracia. ¹⁰ En ese sentido, los congresos locales y el compromiso de los mismos por cumplir con los principios mencionados se convierten en un eje prioritario para lograr la inclusión de las voces de la sociedad y para reforzar los trabajos en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Con el fin de alcanzar los objetivos planteados, diversas organizaciones se han dado a la tarea de evaluar y dar seguimiento a las acciones que realizan los diferentes congresos en el país. Uno de ellos es el Diagnóstico de Parlamento Abierto en México 2017, elaborado por la Alianza para el Parlamento Abierto, y el cual evalúa el desempeño del Poder Legislativo en México. En este documento se consideran los diez principios mencionados, así como diversas variables que componen cada uno de ellos, y las cuales reflejan los trabajos y el compromiso de los congresos locales en materia de apertura y rendición de cuentas.

De acuerdo con este ejercicio, existe un incremento en el cumplimiento general de las instituciones legislativas de los diez principios al pasar de 37% en el primer diagnóstico (2015) a 47% en el Segundo. Los principios

con mayor porcentaje de cumplimiento fueron Derecho a la Información con 96%, seguido de Legislación a favor del gobierno abierto con 63% y de Información histórica con 62%. El mayor reto es visible en los principios de datos abiertos con 5%, información presupuestal y administrativa con 17% y conflictos de interés con 21%. ¹¹

En promedio general de cumplimiento, el estado que sobresale es Guanajuato con 69.1%, seguido por Chihuahua con 60.8%, y siendo las únicas dos entidades que se encuentran en un nivel de cumplimiento satisfactorio (61-80%). Trece entidades se encuentran en un nivel insatisfactorio de cumplimiento (41-60%) y diecisiete en un nivel muy insatisfactorio (21-40%). No existe ningún estado que registre un nivel nulo de cumplimiento (0-20%).

Es importante destacar que las variables consideradas han sido ajustadas con el objetivo de obtener resultados más precisos y útiles. Lo anterior permite observar el vacío que existe de manera general en ciertos temas, especialmente en los relacionados con el vínculo entre la sociedad y el Poder Legislativo. Entre las variables con menor cumplimiento se encuentran: interacción a dos vías en tiempo real entre los ciudadanos y el Congreso (5.88%); versión estenográfica de los debates de las comisiones (5.88%); versiones públicas de declaraciones de intereses de legisladores (0%); requisitos para el acceso a las sesiones de las comisiones (2.94%); presupuestos aprobados y ejercidos (0-5.88%); casos de conflicto de interés (2.94%); registro de actividades de cabildeo (0%); entre otras.

Los resultados reflejan la necesidad de fortalecer áreas particulares, principalmente relacionadas con la accesibilidad y los conflictos de interés. En este sentido resulta valioso contar con actores que permitan fortalecer los vínculos que existen entre el Poder Legislativo y los ciudadanos para facilitar los acercamientos. Si bien en muchos casos existe la apertura; los procesos y la información de primera mano se mantienen inciertos para la mayoría de la gente, lo que dificulta el cumplimiento de los principios de parlamento abierto.

IV. ¿Cómo surge el cabildeo en México?

El ejercicio de la actividad de Cabildeo, nació bajo la figura de "pactos de caballeros". En el siglo XIX, en los Estados Unidos de América, se le estampó el término "lobby", para posteriormente constituir la Federal Regulation of Lobbying Act.

En México la actividad es muy reciente. Por mucho tiempo, el quehacer del cabildeo predominaba en el ámbito del Poder Ejecutivo, a través de las secretarías y/o dependencias del Estado. La actividad se ejecutaba cuando se tenían observaciones a las políticas públicas, o en su caso cuando la ciudadanía pretendía o requería tener interacción con el presidente de la República. Sin embargo, en 1996-1997, con el cambio en el sistema de partidos en el que el Congreso de la Unión sufrió una transformación que modificó el entorno político, se contrajo la posibilidad del Poder Ejecutivo Federal al no obtener una mayoría absoluta en ninguna de las cámaras que componen el Poder Legislativo Federal. Dicha trasformación también dio cabida a concretar las primeras acciones de cabildeo como parte de la transformación democrática del Congreso de la Unión y como mecanismo de participación de la sociedad, a través de una de las garantías individuales que toda persona tiene derecho a ejercer que es la libertad o derecho de petición, la cual se encuentra regulada por el artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para algunos teóricos, un Congreso dividido puede ser uno de los principales causantes de ingobernabilidad, debido a que cuando los poderes ejecutivos no cuentan con una mayoría en el Congreso o en algunas de las cámaras que lo componen, se complica la aprobación de las modificaciones, derogaciones o creaciones de leyes, colocando la toma de decisiones en una posición compleja para poder desarrollar políticas públicas. No obstante, la actividad de cabildeo hace posible la existencia de nuevos escenarios, coadyuvando a generar una mayor participación y debate a efecto de realizar consensos para el análisis, la discusión y aprobación de propuestas. Lo anterior es sustentado por José Woldenberg quien afirma que, para poder caminar de un régimen autoritario a uno democrático, se tuvo que pasar por un pacto para construir nuevas instituciones con nuevos actores políticos y una nueva forma de hacer política, por lo que fue necesario dialogar y negociar para lograr la aprobación de cualquier reforma.¹²

Dada la pluralidad en la representación política y la necesidad de la práctica del cabildeo al interior del Congreso Mexicano, tanto por la representatividad privada, como por los organismos empresariales, por organizaciones no gubernamentales, sindicatos, y por el propio Ejecutivo Federal, se comenzó a comprender a la actividad como un medio de activa participación en los procesos para la toma de decisiones públicas y por ende como parte de la vida política. En virtud de lo anterior, se volvió necesario el reconocimiento de la actividad de una manera formal, transparente y con identidad.

De la LVIII a la LXI Legislatura en el Congreso de la Unión se presentaron diversas iniciativas para regular la actividad del cabildeo bajo diferentes premisas versadas en el derecho de la ciudadanía y en la transparencia. Por ello era necesario definir la actividad, el alcance, su participación dentro del quehacer legislativo y la existencia de un registro, así como el reconocimiento de la actividad como necesaria y la práctica de la misma de manera lícita.

Primero se dio la modificación al reglamento en la Cámara de Diputados y posteriormente el Senado de la República emitió el propio. El primer registro en la Cámara de Diputados (2012), inició con más de 252 reconocimientos, abarcando a personas morales (organismos empresariales, asociaciones, consultorías, despachos de asesoría, fundaciones, institutos, federaciones, organismos gremiales como sindicatos, cooperativas, etc.); así como a personas físicas; representantes gubernamentales, estatales, municipales y de Congresos locales que desarrollaban acciones de cabildeo al momento de la discusión del Presupuesto de Egresos de la Federación. Para el segundo registro (2016), ya se contaban con más de 700 reconocimientos. Lo anterior evidencia el grado de participación como mecanismo natural de la sociedad para comunicarse de manera lícita con los integrantes del Parlamento.

V. Parlamento abierto y cabildeo

Más allá del papel de la sociedad, autoridades y legisladores en este contexto, la figura del cabildeo cobra especial relevancia para alcanzar los objetivos deseados. De acuerdo con la Asociación Nacional de Profesionales de Cabildeo (PROCAB), el cabildeo se define como "informar para influir", con los distintos agentes con poder de decisión, de manera lícita y transparente a favor de los intereses representados por el cabildero la y transparente a favor de los intereses representados por el cabildero de decisión política, el cabildeo hace posible que un número mayor de organizaciones y grupos representativos de la sociedad participen en dichos procesos, promoviendo así la democratización de las decisiones públicas.

Bajo el concepto de "informar para influir", el cabildeo representa una actividad multi e interdisciplinaria en la cual cada elemento tiene su peso y su función a lo largo del proceso cuya finalidad es la de apoyar a los tomadores de decisiones en la elección de la mejor alternativa para la elaboración de un proyecto de ley o de una política pública. ¹⁴ En ese sentido,

a través del cabildeo se logra traducir e interpretar las necesidades de empresarios, ciudadanos y actores sociales en un lenguaje comprensible para las autoridades y legisladores y viceversa, permitiendo así que con información clara y digerible para cada actor involucrado se logre influir en las decisiones que finalmente tienen un impacto para todos.

El cabildeo puede proveer a los tomadores de decisión con información y datos relevantes, así como otorgar a las partes interesadas el acceso al desarrollo y la implementación de políticas públicas en distintas materias. Lo anterior permite que el cabildero juegue un papel importante en lo que se refiere a los 10 principios que distinguen a un parlamento abierto.

En al menos la mitad de estos principios, el cabildeo se convierte en un factor de cambio al ser una actividad que fomenta el derecho a la información, la participación ciudadana, la accesibilidad, difusión y el promover la legislación a favor del gobierno abierto. Asimismo, con una correcta regulación, el cabildeo coadyuva en la lucha contra conflictos de interés, al utilizar la información de manera transparente y así asegurar una conducta ética de los representantes ante el Poder Legislativo.

Fungiendo como representantes de intereses particulares legítimos en el trabajo legislativo, los cabilderos permiten que la sociedad, en sus distintos sectores, sea escuchada formalmente en los procesos de construcción de las leyes. De esta forma contribuyen a garantizar el acceso a la información del quehacer legislativo, fungiendo como un vínculo que le permite a los sectores interesados acceder a los procedimientos e información legislativa de manera sencilla y oportuna. Asimismo, este vínculo promueve la participación de las personas interesadas en la integración y toma de decisiones en las actividades legislativas, las cuales utilizan la figura de los cabilderos para involucrarse en los procesos y formar parte de las acciones que se realizan en los recintos legislativos.

En México los Poderes Legislativos no tienen el mandato de consultar a los ciudadanos sobre los proyectos de ley. De igual manera, los proyectos de ley no son publicados para la consideración de los ciudadanos¹⁵. Al no existir un mandato que obligue a los legisladores a los temas anteriores, no es posible que la población intervenga en la discusión parlamentaria de las comisiones por su propia petición. Lo anterior resalta la importancia del papel que juegan los cabilderos para fomentar la participación ciudadana en las discusiones legislativas, ya que por medio de estos es posible involucrar a la sociedad en los procesos y así permitir que diferentes voces sean tomadas en cuenta para la aprobación de las iniciativas de ley.

Como se mencionó anteriormente, uno de los retos visibles en el cumplimiento de los principios de parlamento abierto es el registro de las actividades de cabildeo. En virtud de ello, los cabilderos deben formar parte importante del proceso de apertura al tener el compromiso de conducirse con transparencia e integridad y acatando las regulaciones en la materia, con el fin de evitar que se estigmatice la actividad y los objetivos de la misma.

VI. Regulación del cabildeo

Los reglamentos internos del Senado y de la Cámara de Diputados, a nivel federal, incluyen una definición jurídica de la profesión de cabildeo. Ambos coinciden en el objetivo planteado de "promover intereses legítimos de los particulares (...) con el propósito de influir en decisiones que les corresponden en ejercicio de sus facultades"¹⁶.

Adicionalmente al Congreso de la Unión, únicamente los estados de Guanajuato, Baja California y la Ciudad de México cuentan con legislación vigente en materia de cabildeo. Asimismo, existen proyectos legislativos pendientes en esta materia en: Nuevo León, Morelos, Sinaloa, Sonora y Tabasco.

Por otra parte, existen estados que a través de sus ordenamientos jurídicos locales en materia de transparencia y con el propósito de homologar su legislación al ámbito federal, establecen que el Poder Legislativo local tendrá la obligación de transparentar el Padrón de Cabilderos conforme a la normatividad aplicable. Dichas entidades son Tamaulipas, Querétaro, Aguascalientes, San Luis Potosí, Hidalgo, Colima, Nayarit, Campeche, Tlaxcala, Chiapas, Morelos, Zacatecas, Tabasco, Sinaloa, Veracruz y Puebla.

Contar con una reglamentación y regulación en torno a la figura de cabildeo coadyuva en la búsqueda de transparencia y rendición de cuentas, ya que a través de información clara y abierta se mantiene una confianza en el gobierno y en los actores involucrados en los intereses ciudadanos, al mismo tiempo que se establecen las bases para una conducta apropiada tanto de legisladores como de cabilderos. La reglamentación y apertura de esta actividad permite que el cabildeo sea una herramienta que contribuye a mayores grados de transparencia y de integridad en las decisiones tomadas en el Legislativo, evitando así la comisión de actos de corrupción y de conflictos de interés, lo que permite beneficiar las expectativas ciudadanas.

El diseño y ajuste de los estándares y de la regulación para asegurar transparencia en el cabildeo deben de ser armonizados con los elementos que conformen la búsqueda de una cultura de integridad, transparencia, rendición de cuentas y accesibilidad en el gobierno. Estos elementos interdependientes y complementarios permitirán la creación de un entorno que fomente la buena gobernanza. En ese sentido, las autoridades y legisladores deben de conducir su comunicación con los cabilderos de manera que se esté lo más cerca posible del escrutinio público, en particular en lo que se refiere a: asegurar imparcialidad, proveer información autorizada, mejorar la transparencia y evitar conflictos de interés. ¹⁷

VII. Áreas de oportunidad

Las acciones de los cabilderos tienen la oportunidad de convertirse en factores de cambio al coadyuvar en la construcción de acuerdos. Para dar mayor legitimidad y transparencia a los procesos resulta indispensable que exista un compromiso para presentar y documentar las necesidades e intereses de forma clara y precisa a fin de evitar lagunas que puedan ser interpretadas de manera negativa u opaca. Los espacios de diálogo en los que participan los legisladores, cabilderos y sociedad civil deben convertirse en espacios seguros y transparentes para todos los actores involucrados.

El cabildeo es una actividad que involucra a diversos grupos que trabajan en los diferentes congresos. En ese sentido, es importante que exista un compromiso general por promover la transparencia en el proceso legislativo y en las actividades que se realizan con el objetivo de fomentar la participación ciudadana al mismo tiempo que se contribuye en el cumplimiento de los otros principios de parlamento abierto. Los grupos interesados tienen la oportunidad de colaborar y generar recursos útiles de uso común con el fin de generar sinergias en beneficio de la transparencia y la rendición de cuentas, tanto del Legislativo como de los cabilderos.

Mediante el robustecimiento e innovación en las estrategias de cabildeo y en los principios que regulan la actividad se podrán implementar prácticas efectivas al mismo tiempo que se permitirá el fortalecimiento de la comunidad de cabilderos y su posición como coadyuvantes en el cumplimiento de los principios de parlamento abierto. El cabildeo se encuentra en un proceso de adaptación que requiere de un aprendizaje para encontrar al balance de efectividad y legitimidad, reforzando su papel como un elemento clave en la calidad democrática del país.

VIII. Conclusiones

El fortalecimiento del parlamento abierto deriva en beneficios tanto para los legisladores como para los ciudadanos. Los representantes pueden analizar y tener claros los avances y los temas en los que hace falta prestar mayor atención, al mismo tiempo que tienen acceso a información más precisa que facilita la toma de decisiones legislativas. Por su parte, los ciudadanos pueden acceder a información y procesos que les permiten tener un papel más activo en la búsqueda de soluciones a sus demandas.

La incidencia efectiva de los diversos actores en el cumplimiento de los principios de parlamento abierto depende del entendimiento de los conceptos y procesos vinculados con la calidad democrática, transparencia y participación ciudadana. El éxito en lograrlo recae en el involucramiento de los diferentes actores y en el compromiso particular de los mismos con el área que les corresponde.

Como se planteó a lo largo del documento, el cabildeo representa una actividad de vínculo y acercamiento entre el Poder Legislativo y los ciudadanos. De esta manera el cabildeo contribuye con el principal objetivo de los parlamentos abiertos, que es facilitar esta cercanía entre los congresos y los representados. Lo anterior sucede desde la traducción del lenguaje legislativo y el acercamiento de información precisa de los interesados a los legisladores, hasta la gestión de reuniones y el vínculo formal para la incidencia en propuestas de interés.

A través de la figura del cabildeo es posible contribuir a la apertura de los órganos legislativos para generar un mayor compromiso con la transparencia y la participación ciudadana en el trabajo parlamentario. Haciendo accesible la información parlamentaria y fortaleciendo la capacidad de los ciudadanos para que participen en los procesos legislativos, se fomenta un trabajo sólido, abierto y se presiona para que exista una clara rendición de cuentas.

Frecuentemente al hablar de transparencia se piensa en el uso del presupuesto legislativo, en el formato de datos de la información pública emitida por los legisladores y la accesibilidad de la misma, sin embargo, como se planteó con anterioridad, es importante considerar el registro de las actividades de cabildeo como parte de este principio. Los cabilderos influyen de manera directa en la demanda de transparencia a través de sus actividades, monitoreo y acercamientos con legisladores, sin embargo, no se debe dejar atrás la responsabilidad que existe también para que las

actividades realizadas por los distintos despachos de cabildeo sean reguladas y registradas a fin de evitar opacidad y conflictos de interés.

La falta de transparencia legislativa es una amenaza para la calidad democrática al dificultar la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones. Los congresos tanto a nivel nacional como local deben de convertirse en espacios donde los ciudadanos y los legisladores coexistan y trabajen de manera cercana para la toma de decisiones. El cabildeo permite no sólo facilitar estos acercamientos, pero también generar una mayor inclusión de diversos sectores a las discusiones. El acompañamiento de los ciudadanos en los procesos legislativos permite mejorar el principio de representatividad y brindar una mayor atención a las demandas ciudadanas, alcanzando leyes en beneficio de los representados.

Notas

- * Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente es Directora del Área de Cabildeo en Grupo Estrategia Política.
- ¹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), "Getting it Right: Prioridades Estratégicas para México", Pág. 43, http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/FINAL_Prioridades%20Estratégicas%20para%20México_GIR_OCDE_2018.pdf.
- ² Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C. "Alianza para el parlamento abierto en México", http://fundar.org.mx/alianza-para-el-parlamento-abiero-en-mexico/.
- ³ Observatorio Nacional Ciudadano. "Parlamento Abierto" en El Universal, http://www.eluniversal.com.mx/blogs/observatorio-nacional-ciudadano/2016/11/11/parlamento-abierto.
- ⁴ Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa "Consulta Ciudadana 2017: Resultados Cuantitativos", https://docs.google.com/document/d/1y5hlaWe-VKPo_gmN1t1911QlWYG3Q2pA-uqb-kb1-o5Q/edit#.
- ⁵ Arena Ciudadana, "Los diez principios del parlamento abierto", en *Animal Político*, https://www.animalpolitico.com/blogueros-arena-electoral/2014/03/20/los-diez-principios-del-parlamento-abierto/.
- ⁶ Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. "Lanzamiento de la Alianza para el Parlamento Abierto en México", https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/hoyes-el-lanzamiento-de-la-alianza-para-el-parlamento-abierto-en-mexico/.
- ⁷ Transparencia Mexicana. "Alianza para el Parlamento Abierto en México", https://www.tm.org.mx/principios-de-parlamento-abierto-en-mexico-2/.
- 8 Alianza para el Parlamento Abierto, "Diagnóstico de Parlamento Abierto en México 2017", Pág. 17 http://www.parlamentoabierto.mx/diagnostico2017/.
- ⁹ Alianza para el Parlamento Abierto, "Diagnóstico de Parlamento Abierto en México 2017", Pág. 17 http://www.parlamentoabierto.mx/diagnostico2017/.

- ¹⁰ Alcántara Sáez, Manuel et al. "¿Parlamentos abiertos? Análisis comparado de la probidad y transparencia parlamentaria en América Latina" Banco Interamericano de Desarrollo, p. 2. http://parlamericas.org/uploads/documents/Parlamentos-abiertos-analisis.pdf.
- Alianza para el Parlamento Abierto, "Diagnóstico de Parlamento Abierto en México 2017", pp. 18-29. http://www.parlamentoabierto.mx/diagnostico2017/.
- Woldenberg, José, Historia mínima de la transición democrática en México, El Colegio de México, 2012.
- ¹³ Asociación Nacional de Profesionales de Cabildeo (PROCAB), "Qué es el cabildeo", http://procab.mx/que-es-el-cabildeo/.
- ¹⁴ Ehrman Fiori, Roberto, "El cabildeo en México: teoría y práctica", p. 234. https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3181/13.pdf.
- Reglamento de la Cámara de Diputados, Artículo 62. P. 19. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Diputados_130318.pdf Reglamento del Senado de la República, Artículo 74, p. 21. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/reg_senado.htm.
- ¹⁶ Ehrman Fiori, Roberto, *Op. cit.*, p. 252 https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3181/13.pdf.
- ¹⁷ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), "Lobbying: influencing decisión making with transparency and integrity", p. 11, http://www.oecd.org/cleangovbiz/toolkit/50101671.pdf.

El cabildeo en el parlamento abierto

María Fernanda ARREGUÍN GÁMEZ*

SUMARIO: I. Introducción. II. Origen del cabildeo. III. El cabildeo en el Poder Legislativo del estado de Guanajuato. IV. El futuro del cabildeo. V. Conclusiones.

I. Introducción

La participación ciudadana y la transparencia parlamentaria son dos de los principios rectores del parlamento abierto. El vínculo existente entre ambos principios es de suma relevancia ya que el conocer la información parlamentaria permite a la ciudadanía no sólo evaluar el quehacer de los legisladores¹ sino participar de manera activa en el trabajo legislativo a través de las distintas figuras diseñadas para fomentar la participación ciudadana. El que exista transparencia no sólo de la información producida por el poder legislativo sino también de los vínculos e interacciones existentes entre las y los representantes del pueblo y la ciudadanía permite contrarrestar la corrupción.² Estudios recientes han demostrado que este grado de transparencia permite fortalecer la democracia y modificar el comportamiento político tanto de las y los legisladores como de sus representados tal como lo buscó la LXIII Legislatura al introducir la figura del parlamento abierto.³ En ese sentido, una de las principales figuras impulsoras de la transparencia y participación ciudadana es el cabildeo.

El presente artículo tiene como propósito analizar el cabildeo y la importancia de la regulación de este en los trabajos legislativos con la finalidad de demostrar que el cabildeo constituye una figura clave para fomentar la participación ciudadana y la transparencia en el marco de

los principios de parlamento abierto. Para ello, se dividirá en tres secciones. La primera de ellas hará referencia al origen del cabildeo desde su surgimiento en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, los Estados Unidos de América y su adopción en el sistema parlamentario mexicano a fin de contar con referencias históricas de la figura y de manera particular, determinar su relación con la reducción de los índices de corrupción. En la segunda sección, se analizará la regulación normativa del cabildeo en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato (LOPLG) y su implementación, ya que el Congreso del Estado de Guanajuato se caracteriza por ocupar el primer lugar en el cumplimiento de los principios de parlamento abierto, de conformidad con el Diagnóstico de Parlamento Abierto de la Alianza por el Parlamento Abierto.⁴ Finalmente, se identificarán algunas de las áreas de oportunidad de la figura del cabildeo en México con la intención de dar pauta a la implementación de acciones por parte de los poderes legislativos tanto en el orden federal como local para la efectiva regulación del cabildeo a fin de generar mecanismos para la reducción de la corrupción, así como promover y fortalecer la cultura del parlamento abierto.

II. Origen del cabildeo

De manera general, el cabildeo puede ser definido como "cualquier intento de influir en las acciones del gobierno". ⁵ El concepto de cabildeo o "lobbying" por su origen anglosajón surgió en el siglo XVII en Inglaterra cuando la población quería ejercer presión en la toma de decisiones de sus gobernantes y la denominación surge derivado de que las y los interesados se reunían en un lobby o salón amplio de la Cámara de los Comunes.⁶ El cabildeo se caracteriza por ser realizado por personas pertenecientes a grupos de interés, mismos, que se constituyen en actores clave del proceso de formulación de leyes o políticas incidiendo en éstas o haciendo uso de instrumentos de presión, en aras de orientarlas en la dirección que les resulte conveniente, sin asumir la responsabilidad directa del gobierno. Existen diversos tipos de cabildeo, el cabildeo que resulta relevante para el presente estudio es el cabildeo legislativo, que de acuerdo con Gómez Valle, se define como "aquél que se ejecuta por grupos, gremios, dependencias u oficinas especializadas (públicas o privadas) entre otras organizaciones, ante el Poder Legislativo para impulsar iniciativas y propuestas para fortalecer la toma de decisiones". ⁹ En un

inicio, la figura del cabildeo no contaba con una buena percepción social ya que se creía que quien cabildea lo hace por intereses empresariales y no por el beneficio de la ciudadanía. No obstante, el cabildeo ha adquirido gran relevancia¹⁰ ya que brinda la posibilidad de proporcionar información por parte de la ciudadanía a quienes generan políticas públicas, además de facilitar la participación ciudadana y fomentar el uso del derecho de petición consagrado en el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹¹ De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, el cabildeo mejora la toma de decisiones ofreciendo puntos de vista e información relevante para las y los legisladores.¹²

El cabildeo, en el poder legislativo, ha sido documentado desde 1985 en los Estados Unidos de América tanto a nivel federal como local al detectarse que existían personas que buscaban entablar vínculos con las y los legisladores con el fin de promover o representar un interés particular. En el caso de Massachusetts se encontró que desde años anteriores a 1981, existía un grupo de cabilderos profesionales que formaban parte de la maquinaria legislativa. 13 Dicho hallazgo provocó que diferentes estados norteamericanos comenzaran a realizar investigaciones acerca de la influencia que había existido o existía en sus leyes encontrándose que, en el caso de Nueva York, las compañías de seguros y sus representantes eran los principales cabilderos ya que buscaban influir en las y los legisladores con la finalidad de garantizar el éxito de las compañías aseguradoras y sus empresas subsidiarias. El mismo hecho se vio reflejado en estados como Indiana, Illinois, Wisconsin, Iowa, Nebraska, Kansas, Missouri, Tennessee y Oklahoma lo que generó la necesidad de regular y transparentar la actividad de los cabilderos. 14 Uno de los principales argumentos a favor de la regulación afirma que controlar la interacción entre legisladoras y legisladores y cabilderos permitiría evitar la realización de actos de corrupción entre quien legisla y quien cabildea. El primer estado de los Estados Unidos de América en regular la figura del cabildeo fue el estado de Massachusetts, donde se estableció que los cabilderos debían registrarse. No obstante, el enunciado normativo no preveía que quien ejerciera la función de cabildeo debía rendir cuentas de su actuar, situación que seguía fomentando la falta de transparencia y la posibilidad de que existieran actos de corrupción. En este sentido, tomando en cuenta el pensamiento de Bentham quien afirmó que «no hay razón más constante y universal que la supervisión del pueblo para resistir las tentaciones del poder», 15 los estados de Massachusetts y Wisconsin establecieron leyes

para regular la actuación de los cabilderos ante las comisiones públicas a través de su registro en los Congresos y el establecimiento de figuras claras mediante las cuales los cabilderos podían participar, destacando entre ellas: la participación en comisiones públicas, la publicación en periódicos de posicionamientos o argumentos y el acercamiento deliberado ante cada miembro de la legislatura. Además, dichas leyes preveían la obligación de rendir un reporte de los salarios pagados a los cabilderos por parte de quienes habían contratado sus servicios y de las actividades realizadas por los primeros con la previsión de una sanción en caso de incumplimiento de dicha norma. 16 En la actualidad, el estado de Massachusetts cuenta con la regulación de la figura de cabildeo con una peculiaridad, para poder registrarse en el padrón de cabilderos, se cobra una aportación de mil dólares y debe pagarse una anualidad de cien dólares para permanecer en el padrón. Puede eximirse el pago para organizaciones sin fines de lucro. 17 Además prevé un amplio catálogo de reglas v sanciones para el incumplimiento de las mismas así como la obligación de hacer públicos los expedientes de quienes se desempeñen como cabilderos. 18 Por otro lado, el estado de Wisconsin ha reconocido que la regulación de las y los cabilderos es esencial para el correcto funcionamiento del gobierno abierto al manifestar dentro del Estatuto del Poder Legislativo que:

La operación de un gobierno abierto y responsable requiere que las personas tengan a su alcance la mayor de las oportunidades de pedir a sus legisladores que corrijan sus errores, así como el que puedan expresar libremente sus opiniones sobre la legislación (...) Es esencial, para el funcionamiento del gobierno abierto, la preservación integral del proceso legislativo por lo que la legislatura ha determinado que es necesario regular y publicitar la identidad, gastos y actividades de las personas que contratan o son contratadas para establecer vínculos e influir en el proceso legislativo...¹⁹

En aras de fomentar el gobierno abierto, o para el caso particular, el parlamento abierto, es necesario regular y documentar la actividad de las y los cabilderos a fin de contar con un registro integral del proceso legislativo que permita conocer los motivos que influyeron en la aprobación o no de una iniciativa y garantizar a la ciudadanía que en el proceso de discusión de intereses de grupos particulares no existió ningún acto de corrupción. En la actualidad, en los Estados Unidos de Norteamérica existe una ley federal denominada *Lobbying Disclosure Act* (LDA), misma que establece estándares aplicables para la regulación del cabildeo pro-

fesional tanto en la Cámara de Senadores como en la Cámara de Diputados. La LDA establece la obligación de registrarse ante la Cámara que se desea cabildear y requiere un informe trimestral a quienes cabildean, en caso de incumplimiento de la norma la LDA prevé sanciones de hasta doscientos mil dólares.²⁰

1. EL CABILDEO Y LA CORRUPCIÓN

De acuerdo con el estudio realizado por Campos y Giovannoni, la relación entre el cabildeo y la corrupción es inversamente proporcional, mientras ambas constituyen formas de obtener algún beneficio del sector público, el cabildeo —realizado de manera efectiva— puede evitar la comisión de actos de corrupción.²¹ Incluso, el estudio va más allá al afirmar que en países con altos índices de corrupción como Albania, Armenia, Kazajstán, Rusia, entre otros, el cabildeo reduce los actos de corrupción por lo que se sugiere la implementación de la figura en países en vías de desarrollo.²²

En el caso de México, de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la corrupción es uno de los factores más problemáticos para hacer negocios. Además, uno de los organismos percibidos con un mayor índice de corrupción son las legislaturas. Por ello, uno de los puntos esenciales sugeridos por la OCDE para disminuir la corrupción en México es la regulación transparente del cabildeo. De hecho, dentro de la publicación *Lobbyists, Governments and Public Trust*, en su volumen 3, la OCDE afirmó que al comenzar a regular el cabildeo, México pasa a formar parte del selecto 36% de países integrantes de la OCDE que registran las actividades de quienes cabildea. 25

2. El cabildeo en México

En el caso mexicano, el cabildeo fue utilizado primeramente por el propio gobierno mexicano para lograr influir en las instancias de poder de los Estados Unidos de América a través de la contratación de cabilderos para los procesos de negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA por sus siglas en inglés).²⁶

En el caso del Poder Legislativo, el cabildeo tuvo cabida hasta que el Partido Revolucionario Institucional perdió la hegemonía en el Congreso de la Unión pues ante el dominio del presidencialismo, pocas eran las negociaciones necesarias con las y los legisladores.²⁷ Derivado del cambio de fuerzas políticas, el Congreso de la Unión ha dejado de ser un actor pasivo, es decir, ha comenzado a ejercer de manera efectiva su función de pesos y contrapesos dentro del sistema mexicano. 28 Además, el reciente surgimiento de una sociedad civil más participativa y exigente con el desempeño gubernamental ha permitido la potencialización del cabildeo a nivel federal y local ya que las organizaciones de interés y los grupos de presión del sector privado buscan influenciar la generación de políticas públicas a su favor.²⁹ Con el propósito de regular de manera efectiva el ejercicio del cabildeo a nivel federal han surgido diversas iniciativas con proyecto de Ley entre las que destacan: la presentada por el diputado Efrén Leyva Acevedo (PRI) ante la Cámara de Diputados el 29 de abril de 2002 cuya finalidad era crear un Registro Nacional de Prestadores de Servicios Profesionales de Cabildeo; la iniciativa presentada por el diputado Alejandro Murat Hinojosa para regular el cabildeo y la gestión de causas presentada el 10 de noviembre de 2005 con el objetivo de prevenir el tráfico de influencias, promover la transparencia y una democracia participativa; y la iniciativa presentada por el senador Carlos Sotelo García (PRD) que buscaba crear una Ley Federal de Cabildeo, a fin de fomentar la transparencia y fortalecer la democracia presentada ante el Senado el 23 de marzo de 2010.³⁰ A pesar de los esfuerzos previamente mencionados, en el orden federal no se ha logrado cristalizar ninguna ley que regule la figura del cabildeo. No obstante, en aras de reducir la corrupción, en el Reglamento del Senado de la República la figura se establece la prohibición expresa de recibir dádivas o pagos en efectivo o en especie por parte de las y los senadores.³¹ Además, existe un acuerdo de la Mesa Directiva del Senado³² que contiene los criterios aplicables para la integración, actualización y difusión del padrón de cabilderos mismo que existe en versión pública y consta de 121 personas físicas y 134 personas morales.³³ La Cámara de Diputados, por su parte, también regula la figura del cabildeo en los artículos 263 a 268 de su reglamento y con acuerdo de la Mesa Directiva en el que se contienen las reglas para el registro del padrón de cabilderos y la rendición de informes de las actividades desarrolladas por éstos. 34 Como puede notarse, la regulación existente en materia de cabilderos únicamente se encuentra contenida en reglamentos y acuerdos y no en ley orgánica, situación que se refleja en los estados de la legislación de las entidades federativas de la República Mexicana salvo en el caso de Guanajuato y Guerrero en los que ya se prevé la figura del cabildeo dentro de la Ley Orgánica. Esta situación refuerza lo manifestado por Lerdo de Tejada y Godina quienes afirman que "el cabildeo en México no es transparente ni accesible para la población en general por lo que resulta imposible saber quiénes son los negociadores y el tipo de asuntos que tratan con las y los legisladores". Esto resulta relevante ya que, de acuerdo con el estudio realizado por Mork, el tener un cabildeo efectivamente regulado permite contar con políticas públicas que generen mayor bienestar social en comparación con aquellas entidades en las que el cabildeo no es tomado en cuenta, por ello el autor afirma que regular el cabildeo, aunque sea de una manera primaria, es la mejor opción. ³⁶

III. El cabildeo en el Poder Legislativo del estado de Guanajuato

En el caso del estado de Guanajuato, el cabildeo ha sido particularmente impulsado por las y los integrantes de la LXIII Legislatura quienes a través de la iniciativa y culminado el proceso legislativo, establecieron la figura del cabildeo en el Título Octavo de la LOPLG definiéndolo como:

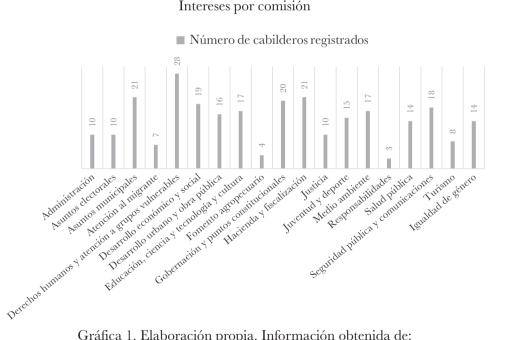
La actividad que realizan personas dedicadas a promover intereses legítimos de particulares, propios o de terceras personas de quienes cuente con personería, ante los Órganos del Congreso del Estado, o ante las personas diputadas en lo individual o en conjunto, con el propósito de influir en decisiones que les corresponden en ejercicio de sus facultades.³⁷

Ante tal proposición, la comisión dictaminadora de dicha iniciativa sostuvo que la inclusión del cabildeo a la LOPLG surgía como una herramienta en beneficio de las y los guanajuatenses por lo que se aprobó la inclusión de dicha figura sin modificación alguna, avalando en sus términos la propuesta de las y los iniciantes.³⁸

Una vez establecida en el marco normativo, la figura del cabildeo fue implementada con la emisión de los Lineamientos para el desarrollo de actividades de cabildeo ante Órganos del Congreso del Estado y Diputados del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato por parte de la Junta de Gobierno y Coordinación Política, y la aprobación en Pleno, a través de la conformación del Padrón de Cabilderos con 78 personas fisicas y 22 personas morales.³⁹ Para poder "cabildear" las y los interesados deben registrarse con el debido formato en el que indiquen su nombre o

razón social, los órganos del Congreso del Estado, Diputada o Diputado ante el cual se acudirá para el desarrollo de sus actividades de cabildeo y el tema a tratar lo que permite generar un control de la actividad realizada por las y los cabilderos y transparentar el ejercicio de dicha función ante la sociedad. Esta manifestación se fortalece con la obligación impuesta en el artículo 15 de los Lineamientos en comento, que constriñe a quien se haya registrado en el padrón a rendir un informe cada tres meses a la Junta de Gobierno y Coordinación Política de las actividades realizadas ante los Órganos del Congreso del Estado de Guanajuato y las diputadas y diputados. 41

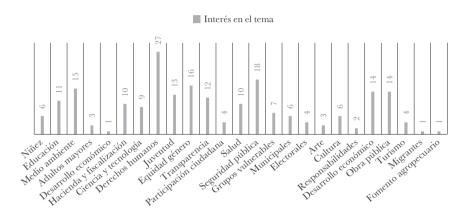
De acuerdo con la siguiente gráfica, es posible afirmar que, de las diecinueve comisiones ordinarias existentes, quienes cabildean tienen un mayor interés por hacerlo con la Comisión de Derechos Humanos y Atención a Grupos Vulnerables, la Comisión de Desarrollo Económico y Social, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, la Comisión de Hacienda y Fiscalización y la Comisión de Seguridad Pública y Comunicaciones.



Gráfica 1. Elaboración propia. Información obtenida de: http://cabilderos.congresogto.gob.mx/

Por otra parte, de los veintiséis temas mencionados por los cabildeos con mayor frecuencia como su principal objetivo destacan los derechos humanos, la seguridad pública, el desarrollo económico, la equidad de género y la obra pública.

Principales temas



Gráfica 2. Elaboración propia. Información obtenida de: http://cabilderos.congresogto.gob.mx/

Además, al analizar los perfiles de quienes cabildean, es posible notar que en el caso de las personas físicas su área de interés es mucho más amplia en comparación con las personas morales; es decir, mientras que las personas físicas llegan a manifestar que cuentan con un interés por cabildear con "todas y todos los diputados y cabildear todos los temas", las personas morales tienen temas limitados y específicos acorde a los intereses particulares de su campo de acción. Esta situación denota una característica esencial del cabildeo, la representación de intereses particulares legítimos a través de la representación funcional. 42 La representación funcional busca "representar a grupos de interés, con enfoque particular en la actividad económica" ante el Poder Legislativo. 43 Este grupo, representado a través de guienes cabildean busca influir en la toma de decisiones del poder legislativo con el objetivo de garantizar la prevalencia de sus intereses. Por ello, es posible identificar que, en el caso de Guanajuato, los temas en los cuáles tienen mayor interés las personas morales son la obra pública y el desarrollo económico.44

Haciendo un análisis contra factual, es posible afirmar que de no haberse implementado la figura del cabildeo en el Congreso del Estado de Guanajuato quienes cabildean no hubieran podido manifestar su interés por los temas previamente mencionados o que la discusión de los mismos habría quedado sin registro alguno para el escrutinio público dando pie a la posible comisión de actos de corrupción. Además, sin la figura, el Congreso hubiese perdido la oportunidad de escuchar a los grupos de interés del Estado lo que podría generar un impacto negativo en términos de legitimación.

IV. El futuro del cabildeo

La implementación del cabildeo como mecanismo para impulsar la transparencia, la participación ciudadana y combatir la corrupción, constituye un gran logro, sin embargo, es sólo el comienzo por los que los retos a enfrentar son: primero, al generar una regulación normativa de la figura a nivel de ley orgánica y establecer lineamientos a seguir para su aplicación es necesario que quien diseñe la norma tenga en cuenta la existencia de proporcionalidad entre los requisitos que se establezcan para cabildear y los objetivos que se pretenden alcanzar, es decir, que no se entorpezca el acceso de la ciudadanía y los grupos de interés con el establecimiento de requisitos excesivos.

Segundo, no basta que exista una ley que regule la intervención de terceros en el proceso legislativo, además, se requiere voluntad de las y los integrantes del Poder Legislativo para atender, escuchar y de ser pertinente, aplicar las recomendaciones sugeridas por quienes cabildean siempre en aras de garantizar el bienestar social. Como complemento a ello, se hace necesario que, de manera interna, los congresos establezcan mecanismos de evaluación ex post de la figura de cabildeo para poder determinar el impacto que la misma ha tenido en los avances en materia de transparencia, la reducción en los índices de corrupción y la mejora o no en la calidad del trabajo legislativo.

Tercero, es imperante concientizar a quienes desean cabildear para que su aportación sea de carácter profesional.⁴⁵ Un cabildeo profesional implica que quienes cabildean identifiquen claramente la problemática a discutir para que en una primera fase se logre determinar si el cabildeo es la herramienta correcta a utilizar para alcanzar un objetivo determinado. Además, se debe llevar a cabo un análisis del problema desde el

punto de vista jurídico, económico, social, técnico y político y con ello se debe saber argumentar ante el interlocutor (instrumentación táctica) para alcanzar los objetivos deseados. 46 Para ello, se han constituido diversas asociaciones a nivel nacional, entre las que destaca la Asociación Nacional de Profesionales del Cabildeo y Asuntos Públicos A.C (PROCAB) con la que el Congreso del Estado de Guanajuato firmó un convenio de colaboración en aras de fomentar la profesionalización de quienes incursionan en el cabildeo como profesión. 47

1. LA PROFESIONALIZACIÓN DEL CABILDEO

Toda vez que el cabildeo es una figura relativamente reciente en México, la academia, así como las organizaciones de cabilderos han comenzado a apostar por técnicas de negociación que hagan del cabildeo una actividad profesional. Con ello, se logrará, que la ciudadanía deje de ver al cabildeo como tráfico de influencias, que quien cabildea no busque recurrir a dadivas u ofertas ilegales a quienes legislan, y que quienes deseen ingresar a la profesión sepan que se trata de un trabajo serio, técnico, responsable y ético. Quien cabildea debe conocer a cabalidad las fases esenciales del proceso de negociación: preparación, ejecución, cierre y post-acuerdo. 48 Además, se debe llevar a cabo un análisis del problema desde el punto de vista jurídico, económico, social, técnico y político y con ello se debe saber argumentar ante el interlocutor (instrumentación táctica) para alcanzar los objetivos deseados. 49 Uno de los factores más importantes a considerar en la profesionalización del cabildeo es la ética. La ética en el cabildeo, de acuerdo con Flores Alcocer, debe estar presente en dos etapas esenciales: al momento de diseñar la propuesta y al estar cabildeando.⁵⁰ Por ello, la PROCAB ha generado un Código de Ética que contienen principios a seguir por quienes deseen pertenecer a la misma, dentro de los que se destacan: el conocimiento del sistema jurídico mexicano, la veracidad, la confidencialidad y el conflicto de intereses.⁵¹

V. Conclusiones

A pesar de que la figura del cabildeo surgió de manera previa a los principios de parlamento abierto (en el Reino Unido y en los Estados Unidos), la realidad es que la introducción de los segundos al sistema jurídico

mexicano tuvo gran influencia en el impulso y promoción de la figura de transparencia y de la participación ciudadana lo que impactó de manera directa en la implementación efectiva de la figura del cabildeo. El cabildeo constituye una forma de participación ciudadana a través de la cual los grupos de interés pueden velar por sus intereses y objetivos. El cabildeo constituye un punto de separación con la corrupción ya que, al existir una regulación del cabildeo, las negociaciones entre quienes cabildean y quienes legislan pueden ser sometidas al escrutinio público y quedan documentadas como parte del proceso legislativo. Como lo estableció la OCDE, el cabildeo es una forma de reducir la corrupción, fomentar la transparencia y garantizar la participación ciudadana.

Ante esta situación, el que el Congreso del Estado de Guanajuato se haya comprometido con la regulación e implementación de la figura del cabildeo es un hecho plausible, ya que el Poder Legislativo de Guanajuato se sitúa incluso por encima del Congreso de la Unión en materia de regulación normativa y además de fortalecer la transparencia y la participación ciudadana, promueve y fomente la aplicación y apego a los principios de parlamento abierto.

Así, a pesar de que aún falta mucho por hacer con relación al cabildeo (profesionalización, construcción de un código de ética de carácter obligatorio, evaluación de la figura), es de resaltarse el compromiso que la LXIII Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato ha tenido no sólo con la participación ciudadana sino con todos los principios de parlamento abierto los cuales han venido a robustecer y mejorar el quehacer legislativo y, sin duda alguna, convierten al Congreso del Estado de Guanajuato en un referente nacional en materia de parlamento abierto, y en particular, en el tema de cabildeo.

Notas

- * Maestra en Derecho Internacional de los Derechos Humanos por la Universidad de Liverpool, Reino Unido. Licenciada en Derecho por la Universidad de Guanajuato. Coordinadora de Seguimiento Legislativo adscrita a la Unidad de Seguimiento y Análisis del Congreso del Estado de Guanajuato. Ha publicado en la Revista de la Escuela de Derecho de la Universidad de Liverpool: *University of Liverpool Law Review*.
 - ¹ Ver el capítulo pertinente en el presente libro.
- ² Lindstedt Catharina y Naurin Daniel. "La transparencia no basta: cómo crear una transparencia efectiva para reducir la corrupción", *International Political Science Review*, vol. 31, núm. 3, junio 2010, pp. 301-322. Ver además Amparo Casar, María, *México: Anatomía de la corrupción*, 2da ed, octubre de 2016. Disponible en: https://imco.org.mx/wp-con-

tent/uploads/2016/10/2016-Anatomia_Corrupcion_2-Documento.pdf Consultado el 10 marzo 2018.

- ³ Elster, Jon, *Deliberative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998. Ver además Naurin Daniel. *Deliberation behind closed doors. Transparency and Lobbying in the European Union. Colchester*: ECPR Press. 2007.
- ⁴ Alianza por el Parlamento Abierto. Diagnóstico de Parlamento Abierto. Disponible en: https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/2015_DPA_Documento-Completo_Diagnostico_de_Parlamento_Abierto_en_M%C3%A9xico.pdf Consultado 28 febrero 2018.
 - 5 Ídem.
- ⁶ Dávila Estefan, David y Caballero Sosa, Lila. "El sistema de Comisiones, el cabildeo legislativo y la participación ciudadana en el Congreso Mexicano". *Cuadernos del Seguimiento ciudadano al Poder Legislativo en México*. 29 Disponible en: http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/CFE7EE0AD77713A6052579F4005F04BA/\$-FILE/196.El_Congreso_de_Mexico.pdf Consultado 28 febrero 2018.
- ⁷ Graham, Wootton, *Interests Groups*, Nueva York, Prentice Hall, 1969. Ver además Navarro Arredondo, Alejandro, "Regulación de los procesos de cabildeo en México: Un análisis comparado", *Política y Sociedad* pp. 34-62. Baumgartner, Frank; Berry, Jeffry, *Lobbying and policy change: Who wins, who loses, and why?*. Chicago, University of Chicago Press, 2009.
- ⁸ Cabildeo privado, cabildeo «in house», cabildeo autónomo, cabildeo legislativo, cabildeo gubernamental. *Ver* Ehrman Fiori, Roberto, *El cabildeo en México: teoría y política*. Disponible en: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3181/13.pdf Consultado 27 febrero 2018.
- ⁹ Gómez Valle, José de Jesús, "El Cabildeo como forma de participación política", *Folios, Reflexión y Palabra Abierta* Disponible en: http://www.revistafolios.mx/dossier/el-ca-bildeo-como-forma-de-participacion-política Consultado 27 febrero 2018.
- ¹⁰ Logan, Edward y Patten Simon N., "Lobbying", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 144, Julio 1929, pp. 1-91.
- ¹¹ Hitoshi Mayer, Lloyd, "What is this Lobbying that we are so worried about?", *Yale Law and Policy Review*, vol. 26, núm. 2, Primavera 2008, pp. 485-566, 486.
 - ¹² Proyecto de Principios de Transparencia e Integridad en el Cabildeo.
 - ¹³ Logan y Patten, op. cit.
 - ¹⁴ Ídem.
- ¹⁵ Bentham, Jeremy, *Political Tactics*, Edited by M. James, C. Blamires, and C. Pease-Watkin. Oxford, Oxford University Press, 1999.
 - ¹⁶ Logan y Patten, op. cit.
- ¹⁷ Sección 39 a 50. Regulación de la figura del cabildeo en Massachusetts. Disponible en: https://malegislature.gov/Laws/GeneralLaws/PartI/TitleI/Chapter3/Section39 Consultado 26 febrero 2018.
 - ¹⁸ Ídem.
- Poder Ejecutivo. Capítulo 13. Subcapítulo III. Regulación del Cabildeo. Disponible en: https://docs.legis.wisconsin.gov/statutes/statutes/13.pdf Consultado 26 febrero 2018
- Lobbying Disclosure Act. 19 diciembre 1995. Disponible en: https://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.html Consultado 13 marzo 2018. Ver además Ganado Guevara, Teresa Libertad, "La regulación del Cabildeo en México", *Pluralidad y Consenso*, pp. 41-46.

- ²¹ Campos Nauro F. y Giovannoni Francesco, "Lobbying, corruption and political influence", *Public choice*, vol. 131, núm. ½, Abril 2007, pp. 1-21. Ver además Harstad, Bard y Svensson Jakob, Bribes, "Lobbying, and Development", *American Political Science Review*, vol. 105, núm. 1, febrero 2011, pp. 46-63.
 - ²² Ibídem, p. 21.
- ²³ Mello, Luis, Gobernanza y lucha contra la corrupción, 2015. Senado de la República. Disponible en: https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/0915%20Presentation%20Luiz%20de%20Mello%20Mexico%20Senado%2025%2009%202015.pptx Consultada el 13 marzo 2018
 - 24 Idem.
- OCDE, Lobbyists, Governments and Public Trust. Vol. 4. Implementing the OCDE Principles for Transparency and Integrity in Lobbying. Disponible en: https://www.keepeek.com//Digital-Asset-Management/oecd/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-3_9789264214224-en#.WqhI4GrOWUk#page3.
- ²⁶ Gómez Valle, José de Jesús, "El cabildeo al Poder Legislativo en México: origen y evolución", *Espiral*, vol. 14, núm. 42, Mayo—Agosto 2008. Ver además Hinojosa, Juan José, "Diez en cabildeo", *Proceso*, 1 de Junio de 1991. Disponible en: http://www.proceso.com.mx/157172/diez-en-cabildeo Consultado 27 febrero 2018.
 - ²⁷ Ídem.
- ²⁸ El cabildeo en México. Disponible en: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2316/4.pdf Consultado el 14 marzo 2018.
 - ²⁹ Ídem.
- ³⁰ Iniciativa con proyecto de Ley Federal para Regular la Sociedad de Producción de Cabildeo y la Promoción de las Causas presentada por el diputado Efrén Leyva Acevedo. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/servicios/datorele/cmprtvs/iniciativas/ Inic/572/1.htm Consultada 27 febrero 2018, Iniciativa de Ley para regular el Cabildeo y la Gestión de Causas, a cargo del diputado Alejandro Murat Hinojosa. 10 noviembre 2005. Disponible: http://www.senado.gob.mx/index.php?watch=13&mn=1&id=1984&lg=61&anio=1 Iniciativa con proyecto de decreto que expide la ley federal de cabildeo presentada por el C. Senador Carlos Sotelo García, del grupo parlamentario del PRD Disponible: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2005/11/asu n_2206430_20051122_1137602866.
- Reglamento del Senado de la República. *Diario Oficial de la Federación* 4 junio 2010. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Senado_191217.pdf.
- ³² Senado de la República Mexicana. Acuerdo de la Mesa Directiva por el que se establecen los criterios para integrar el Padrón de Cabilderos de la Cámara de Senadores. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/cabilderos/pdfs/ACUERDO_CRITE-RIOS_PADRON_CABILDEROS.pdf Consultado 27 febrero 2018.
- ³³ Padrón de Cabilderos del Senado de la República. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/documentos/Cabilderos_Senado_240915-290915.pdf Consultado 27 febrero 2018.
- ³⁴ Acuerdo que establece las Normas Generales relativas al procedimiento para el Registro de Cabilderos y en la Convocatoria respectiva publicado el 22 de febrero de 2011. Disponible en: http://gaceta.diputados.gob.mx/Black/Gaceta/Anteriores/61/2011/feb/20110222-VI/Acuerdo-2.html Consultado 27 febrero 2018.

- 35 Lerdo de Tejada, S. y Godina, L.A., El lobbying en México, México, Porrúa, 2004.
- ³⁶ Mork Knut, Anton, "Living with lobbying. A Growth Policy Co-opted by Lobbyists can be better than no growth policy at all", *The Scandinavian Journal of Economics*, vol. 95, núm. 4, pp. 597-605.
- ³⁷ Iniciativa presentada por la diputada y los diputados integrantes de la Junta de Gobierno y Coordinación Política y la diputada Presidenta del Congreso del Estado de Guanajuato con decreto de una nueva Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Guanajuato. Disponible en: http://congresogto.gob.mx/uploads/archivo/archivo/7218/63176.pdf.
- ³⁸ Dictamen emitido por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales sobre la iniciativa de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, p. 9. Disponible en: http://congresogto.gob.mx/uploads/archivo/archivo/8008/570.pdf.
- ³⁹ Lineamientos para el desarrollo de actividades de cabildeo ante Órganos del Congreso del Estado y Diputados del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato. Congreso del Estado de Guanajuato. Publicados en el Periódico Oficial del Estado el día 34, Tercera Parte, 3 de marzo de 2017. Disponible en; http://periodico.guanajuato.gob.mx/downloadfile?dir=anio_2017&file=PO%2036%203ra_20170303_0958_18.pdf.
- ⁴⁰ Registro para solicitud de audiencia. Congreso del Estado de Guanajuato. Disponible en: http://cabilderos.congresogto.gob.mx/registro.
- ⁴¹ Lineamientos para el desarrollo de actividades de cabildeo ante Órganos del Congreso del Estado y Diputados del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato. Congreso del Estado de Guanajuato. Disponible en: http://www.congresogto.gob.mx/ckeditor_assets/attachments/1019/Lineamientos_cabildeo.pdf.
- ⁴² Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. La teoría del Cabildeo. Disponible en: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2316/3.pdf Consultado el 13 marzo 2018.
 - 43 Ídem.
- ⁴⁴ Congreso del Estado de Guanajuato. Padrón de cabilderos. Disponible en: http://cabilderos.congresogto.gob.mx/.
- ⁴⁵ Saldaña, Lucero, "Indispensable profesionalizar la práctica el Lobby en nuestro país", 23 abril 2013. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/relext_ongs/reu/docs/boletin_230413.pdf Ver además Kent, Gary, "How to Lobby?", Fortnight, Diciembre de 1996.
- ⁴⁶ Lara Gomís, Sebastián de, "La profesionalización del Cabildeo", *Navegación Política S.C.* Disponible en: https://prezi.com/qbexs2kvf3nl/la-profesionalizacion-del-cabildeo/ Consultado 9 marzo 2018.
- ⁴⁷ Congreso del Estado de Guanajuato. Firman Convenio con PROCAB; apuestan por la profesionalización de los cabilderos en Guanajuato. 14 noviembre 2017. Disponible en: http://www.congresogto.gob.mx/comunicados/firman-convenio-con-procab-apuestan-por-la-profesionalizacion-de-los-cabilderos-en-guanajuato Consultado el 13 marzo 2018.
 - ⁴⁸ Piera Just. El proceso de negociación. Negociación.
- ⁴⁹ De Lara Gomís, Sebastián. La profesionalización del Cabildeo. Navegación Política S.C. Disponible en: https://prezi.com/qbexs2kvf3nl/la-profesionalizacion-del-cabildeo/ Consultado 9 marzo 2018.

- ⁵⁰ Flores Alcocer, Carlos. La ética en el Cabildeo. Universidad Virtual del Estado de Guanajuato. Disponible en: http://roa.uveg.edu.mx/repositorio/postgrado2015/61/Laticaenelcabildeo.pdf Consultado 13 marzo 2018.
- ⁵¹ PROCAB. Código de Ética. Disponible en: http://procab.mx/codigo-de-etica/Consultado 13 marzo 2018.

La participación ciudadana para combatir la corrupción en México, más allá de la ética

Arminda BALBUENA CISNEROS*

SUMARIO: I. El panorama de corrupción en México. II. Algunas vías de solución. III. Ahora, ¿cómo lograr que la ciudadanía mandate las decisiones de gobierno? IV. La participación ciudadana.

I. El panorama de corrupción en México

De acuerdo con el último informe del Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), elaborado por la organización *Transparencia Internacional* en 2017, nuestro país ocupa el lugar número 135 de 180 países. En 2016 ocupaba el lugar 123; y en 2015 el lugar 95. Si la tendencia sigue a la baja, ¿qué nos espera?

Para tratar de comprender qué ha suscitado esta tendencia, habría que revisar algunas cifras, esgrimir algunas reflexiones, y, más aún, trazar creativamente algunas propuestas que abonen a la mejora sostenida y duradera del problema de corrupción que aqueja a nuestro país.

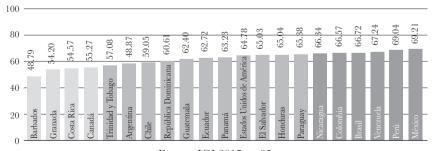
Sobre el IPC 2017 destaca, además de la tendencia antes expuesta, el análisis de una variable sumamente interesante propuesta por la organización: la corrupción está asociada con la reducción del espacio para la sociedad civil. A este respecto el informe del año pasado nos dice lo siguiente:

[existe una] relación entre los niveles de corrupción y la libertad que tienen las organizaciones cívicas para actuar e influir en las políticas públicas. El análisis, que incorpora datos de *World Justice Project*, muestra que la mayoría de los países que obtienen una puntuación baja en cuanto a libertades civiles también suelen recibir altas calificaciones de corrupción.

Si pensamos ese solo dato a la luz de aquellos que las propias instancias del Estado Mexicano han construido, tales como el rezago en la atención a la violación a derechos humanos, podemos suponer que el atraso en el respeto a los derechos humanos, así como la falta de espacios para la libre actuación de la sociedad civil, explicaría por qué la percepción de las y los mexicanos se orienta a pensar la corrupción como un problema casi tan grave como la pobreza.

Por otro lado, con base en datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), sabemos que la corrupción afecta negativamente algunas variables de bienestar. Y si se considera una medición integral que incluya diversas variables, no únicamente el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita, como son: nivel educativo, desarrollo sostenible, salud, seguridad, equidad y otros tipos de capital cívico o social como es la confianza en las instituciones políticas, veremos que el caso de México es sumamente alarmante. (Casar, 2016:19)

Por si esto no fuera suficiente, además tenemos la última evaluación del Índice Global de Impunidad 2017 (IGI), la cual incluye 21 países de América. Con base en este índice, los primeros cinco lugares en impunidad los ocupan México, Perú, Venezuela, Brasil y Colombia; mientras que los últimos los ocupan Barbados, Granada, Costa Rica, Canadá y Trinidad y Tobago.²



Fuente: IGI 2017. p, 35.

Ahora bien, no podemos desestimar el trabajo legislativo y regulatorio que México ha llevado a cabo en las últimas décadas. Mi propia posición actual, al frente del Comité de Participación Ciudadana en el Estado

de Guanajuato, sería imposible si no hubiera habido avances en la materia. Sin embargo, es claro, y así lo demuestran las cifras y los estudiosos del tema, legislar es necesario, pero no suficiente.

Y más allá, no hay relación, sostiene Amparo Casar en su libro *Anatomía de la corrupción*, entre la calidad de las leyes de transparencia, con los avances registrados en el país con respecto a la percepción del nivel de corrupción.

Para ejemplo, contrastado utilizaré uno que la misma autora refiere, la CDMX, calificada en un segundo lugar en el Índice de Derecho de Acceso a la Información en México (IDIM), presenta prácticas constantes de corrupción; frente a Querétaro, cuyas leyes de transparencia han sido calificadas como malas y se encuentra en las últimas posiciones, es una de las entidades menos corrupta del país. Por tanto, concluye la autora, la transparencia no es una medida suficiente. (2016: 22) Y las leyes que la regulan, tampoco.

Los estudios y el análisis internacional con respecto a la percepción que tiene la ciudadanía sobre la corrupción, que es la variable más extendida y utilizada para medir el fenómeno, nos impiden iniciar esta reflexión con bombos y platillos. La situación de México en comparación con otros países, con base en sus características y similitudes como país, evidencian un claro retroceso y una caída constante en los *rankings* internacionales. Ello, sin embargo, no supone sólo una visión catastrofista del asunto.

Lo cierto es que países que han estado mal calificados históricamente, han evolucionado y han mejorado la percepción de la corrupción. Esto, sin duda, muestra una luz al final del túnel. Y pese a que la corrupción en México ha sido calificada como un problema nacional, algunas cosas pueden y deben hacerse.

II. Algunas vías de solución

Entonces, si construir normas no es lo único que podemos hacer. ¿Además de ellas, qué sigue? No pretendo decir que no sean necesarias, ni que deba dejar de insistirse en mejorarlas, aplicarlas y hacerlas valer. Sin embargo, es necesario robustecer la idea de que, además de normas y leyes, precisamos construir de manera colectiva, sistemática y ordenada un compromiso ético fundado en el valor público que todas y todos, con cargo público o no, debemos asumir.

Para lograr lo anterior, resulta impostergable dimensionar, analizar y darle existencia al ingrediente que considero el más importante: la participación ciudadana. Desde mi actual posición en este complejo engranaje, ser partícipe de la construcción de las bases para el empoderamiento de la ciudadanía en el combate a la corrupción en el marco del Sistema Estatal Anticorrupción, sin lugar a duda, es una gran oportunidad. Pero sé que no es una tarea fácil. Como ciudadana, académica y servidora pública, estoy convencida que el ejercicio de gobierno y el actuar cotidiano de toda persona, deben fundarse en la honestidad, la integridad y la ética. Y que son esos los valores que debieran orientar nuestras acciones.

Actualmente, me corresponde colaborar en mejorar la coordinación entre las diversas instancias encargadas de la prevención, investigación y sanción de los hechos de corrupción para lograr una implementación eficaz de las políticas públicas en materia de combate a la corrupción.

El marco legislativo que regula, tanto en el ámbito nacional como local, al Sistema Estatal Anticorrupción; y que se hayan dado las condiciones para posibilitar la integración del Comité de Participación Ciudadana, representan un avance en materia de combate a la corrupción. Con su creación se plantea un nuevo orden jurídico que es indispensable para lograr erradicar el problema de la corrupción; que se percibe como un lastre para la mayoría de las y los ciudadanos mexicanos.

Como traté de expresar al inicio de esta reflexión, es sabido que todos los índices existentes colocan a México como uno de los países con mayores índices de corrupción e impunidad. Y contrario al deber ser, no sólo no hemos mejorado, sino que aparentemente, año con año se van profundizando las problemáticas y las deficiencias sistémicas; aquellas que son campo fértil para las prácticas de corrupción y la impunidad que las acompaña siempre.

Sabemos además que el problema de la corrupción, no sólo en nuestro territorio sino en el mundo entero, es multifactorial; que se da gracias a una red de complicidades; y que implica no solamente a las instituciones públicas sino también al ámbito privado. Más allá, no se trata sólo de asumir la reflexión sobre el tema desde un posicionamiento ético, sino en repensar la forma en la que todo el sistema funciona. Y ese sistema, sin la movilización ciudadana, sin la participación de las instituciones académicas, es prácticamente imposible. De cierto es que, sin el involucramiento de la ciudadanía, las instituciones públicas serán incapaces de hacerle frente.

Dicho de otro modo: para que un gobierno sea corrupto se requiere de una sociedad que tolere y entre al juego del intercambio ilícito de prebendas, de beneficios y de favores; en suma, de una sociedad que los permita. Desde esta perspectiva, las responsabilidades en un gobierno corrupto deben repartirse equitativamente.

Pero, como en cualquier otra analogía, cuando vemos que hacemos una tarea repetidamente y no se dan los resultados esperados, lo más común es claudicar en el intento. Las cifras, como dije, no alientan. No permiten construir de manera prístina el camino a seguir. Pero tampoco supone que no haya nada que hacer.

Para combatir la corrupción con eficacia, es necesario una recomposición institucional. Se requiere un diseño que facilite, dé existencia y fortalezca los mecanismos y controles para sacar del sistema conductas delictivas y antiéticas en el uso de los recursos públicos. Pero, sobre todo, se precisa una concientización de la sociedad que dé lugar a comunidades cívicas comprometidas, ansiosas de formar parte y motivadas a colaborar en la integración de un buen gobierno.

Considero que son cinco los instrumentos básicos que requieren combinarse y armonizarse para combatir de manera efectiva la corrupción:

- 1. La transparencia es el punto de partida del camino de exigencia para contar con un gobierno enmarcado en el valor de la integridad. También supone eficientar y hacer realidad el acceso a la información de la gestión pública y del archivo pasado.
- 2. El control, como la diaria y permanente atención de los gobiernos para proporcionar a la ciudadanía servicios eficaces, seguros y fundados en la simplicidad. El control implica también la inteligencia de instrumentar los elementos de vanguardia de un buen gobierno que dignifica a los servidores públicos con la incorporación de los valores de la atención ciudadana, de los derechos humanos y del trabajo que procure ética, equidad de género y respeto a la norma que rige el servicio público. Y también es preciso instrumentar mejores prácticas en materia de contrataciones públicas, procurando siempre condiciones de imparcialidad y legalidad para tener a los mejores.
- 3. La fiscalización como ejercicio en función de la permanente rendición de cuentas de cada decisión, de cada programa, de cada acto; un ejercicio que haga posible la canalización adecuada de

- los recursos públicos cuidando en particular las sanas finanzas de los gobiernos.
- 4. La justicia, como el eje que permite aplicar la ley con tipos y procesos previamente establecidos a modo que su identificación haga posible detectar a los servidores públicos cuya conducta perjudique el servicio público. Conductas tales como el peculado, fraude y enriquecimiento ilícito deben ser investigadas por instituciones eficaces; y deben ser sancionadas por tribunales imparciales, al igual que aquellos particulares que en su ambición trastoquen el espíritu fundamental del servicio público.
- 5. La participación ciudadana deberá erigirse como la voz genuina y fresca que, con experiencia, información, conocimientos diversos e incluso sueños e ideales señalen las más sentidas preocupaciones en materia de corrupción. Aquellas prácticas que invaden todas las esferas de la vida social: las simples prácticas privadas y cotidianas, o las más complejas de la vida pública.

Se deben diseñar los mecanismos e instrumentos metodológicos que en la práctica hagan posible la reconstrucción de la relación estado-sociedad, sobre la base de la confianza, sustentada en los valores de la ética, la transparencia de la información como un elemento clave que tiene que ser capaz de descubrir las posibles conductas corruptas; del acceso a la información como derecho humano que democratiza el derecho a saber y a entender el quehacer público; y la rendición de cuentas como elemento que reconoce a la sociedad como mandante y al estado como mandatario en esta nueva relación.

III. Ahora, ¿cómo lograr que la ciudadanía mandate las decisiones de gobierno?

En los últimos años, se han dado reformas, se han adicionado leyes y se han robustecido reglamentos tendientes a transparentar el ejercicio de lo público. Siguiendo las ideas de Rodolfo Vergara, en *La transparencia como problema*, utilizaré la cita de Giandomenuci Majone quien dice: "las burocracias no nacen transparentes", mucho menos, dice Vergara:

en tradiciones gubernamentales como la mexicana. Por eso, la transparencia debe elaborarse, construirse, implementarse cuidadosamente, con una

visión de largo plazo que asuma al mismo tiempo diferentes objetivos: legales, reglamentarios, políticos, organizacionales, educativos, culturales, dentro y fuera de las instituciones del Estado. (2005: 5)

Utilizaré como pretexto los componentes educativo y cultural que refiere el autor para proponer, de la mano de lo que han hecho diversas organizaciones de la sociedad civil, algunas ideas sobre lo que la participación ciudadana ha logrado hasta ahora, y lo que puede lograr.

Entenderemos como participación ciudadana:

la actividad cuyo objeto es promover, mediante instrumentos democráticos, el ejercicio de la ciudadanía en la vida política de una comunidad. En el ámbito legislativo, el principio promueve la participación de las personas interesadas en la integración y toma de decisiones en las actividades parlamentarias, a través de mecanismos y herramientas que faciliten la supervisión de sus tareas. (Diagnóstico de Parlamento Abierto en México, 17)

Ejemplo de una actividad de participación ciudadana, por la vía democrática y que incidió exitosamente en las actividades parlamentarios, es la *Iniciativa ciudadana: Ley general de responsabilidades administrativas*. La mejor conocida como "Ley 3 de 3" busca obligar a los gobiernos y sus funcionarios a gobernar con honestidad y transparencia. Para ello, la iniciativa propuso que los funcionarios presentaran tres tipos de declaraciones, y de no hacerlo se les sancionara. Las declaraciones son: patrimonial, de intereses y fiscal.

Con fundamento en el artículo 32, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas:

todos los servidores públicos están obligados a presentar declaraciones de situación patrimonial y de intereses, bajo protesta de decir verdad y ante las Secretarías o su respectivo Órgano Interno de Control. También deberán presentar su declaración fiscal anual, en los términos que disponga la legislación de la materia.

Los efectos de dicha iniciativa no son pocos, en principio, obligaron a los poderes legislativo y ejecutivo a asumir una posición al respecto y aprobar la ley. Además, sus efectos propiciaron la creación de comités ciudadanos cuyo encargo es el de vigilar, entre otras cosas, que se cumpla lo dispuesto en la Ley.

En la fuerte discusión generada en el marco de la presentación de la iniciativa ciudadana, fueron los académicos, los intelectuales y las organizaciones de la sociedad civil dedicadas al tema de la corrupción en México, quienes declararon en su Manifiesto sobre el Sistema Nacional Anticorrupción que, para ser eficaz, requiere que la Ley General incluya:

- i) que la corrupción no solamente se realice considerando conductas individuales, sino comportamientos a través de redes integradas por servidores públicos por sí mismos o con particulares;
- ii) que esas redes se organicen para obtener un provecho personal
 —individual o colectivo, directo o indirecto, tangible o intangible— derivado del ejercicio de las atribuciones y/o del uso de los
 recursos otorgados a los servidores públicos, causando siempre
 un daño al interés general y al patrimonio público (por desviación de los fines, por apropiación de los recursos o por incumplimiento de los resultados),
- iii) que la evidencia de ese provecho ilícito no deba buscarse solamente en la formalidad de los procedimientos administrativos, sino en el enriquecimiento inexplicable, la desviación de los recursos o la alienación de las atribuciones en favor del patrimonio personal o de los intereses de los servidores públicos, sus allegados (incluyendo los grupos políticos a los que pertenecen) y/o los particulares participantes,
- iv) que no existen incentivos suficientes ni mecanismos adecuados para que la sociedad ejerza una vigilancia social de la actuación de servidores públicos y privados que actúan de manera contraria a derecho. (2015: 5)

Ahora bien, cuando hablamos de mecanismos adecuados para ejercer vigilancia, ¿hablamos sólo de lo que el propio Índice Global de Impunidad señala como una tendencia general a diseños institucionales inadecuados y capacidades insuficientes que se trasladan a su vez como problemas de funcionamiento del sistema? ¿O también hablamos de un asunto que parece estar incrustado en la lógica cultural mexicana: la apatía frente a la denuncia? La respuesta es: ambas cosas.

Así como se precisan mejoras en los mecanismos para que la ciudadanía se involucre activamente en la toma de decisiones públicas; también es indispensable promover acciones que abonen a la construcción de una cultura democrática más efectiva, que se traduzca en que la ciudadanía se involucre; pero, además, que su involucramiento se refleje en sanciones para los delitos denunciados. En nuestro país, mucho podría explicar la impunidad, frente a la falta de compromiso ciudadano. Si cada vez que denuncio, y debo ocupar una gran parte de mi tiempo, transitar un sinnúmero de aparatos burocráticos, hacer múltiples y engorrosos trámites para lograr mi denuncia y luego no pasa nada... pues ahí está. Poco a poco dejarán de hacerlo aún más. Imaginen que en 2016 ya el IGI apuntaba una cifra escalofriante: 7 de cada 100 delitos en México se denuncian; y menos de 1% son castigados. Y de nuevo, si la tendencia continuara a la baja, ¿qué seguiría?

Para tratar de contrarrestar esta tendencia, entre las propuestas para la mejora de dichos mecanismos se encuentra los citados en el artículo 211, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, que propone que:

El Congreso del Estado contará con un consejo consultivo ciudadano de apoyo legislativo, denominado Consejo Ciudadano de Parlamento Abierto, integrado por destacados conocedores de las diversas ramas profesionales; que apoyará el trabajo legislativo de manera honorifica y que durará el término de una legislatura. [...]

Y en el artículo 212, establece como sus atribuciones, las siguientes:

I. Promover la participación organizada de la sociedad, en actividades legislativas; II. Establecer un sistema permanente que permita identificar la percepción de la ciudadanía, en relación a la legislación vigente; III. Integrar un sistema de seguimiento y evaluación de las leyes o decretos vigentes, para tal efecto contarán con el apoyo de la Unidad de Seguimiento y Análisis de Impacto Legislativo; IV. Evaluar con objetividad el comportamiento, eficiencia y preparación de los integrantes del Congreso del Estado; y V. Propiciar la elaboración de propuestas ciudadanas de reformas a leyes a través de la iniciativa popular.

Habrá que insistir y trabajar para que estas atribuciones se conviertan en una realidad en el Estado de Guanajuato; y que funcionen como verdaderos espacios para el involucramiento de la ciudadanía. Sobre todo, es preciso que se erijan como mecanismos sistémicos que colaboren en la mejora de las condiciones para todas y todos lo mexicanos. La experiencia nos dice que aquello que se plasma en leyes no se vuelve necesariamente letra viva, y por eso corresponde a la ciudadanía vigilar y hacer valer sus derechos. El Estado deberá brindar las condiciones suficientes para que la participación se dé de manera sistemática y ordenada; para que sus aportaciones encuentren espacio en la toma de decisiones; para que se hagan evaluaciones constantes y permanentes de su percepción, pero también de sus propuestas para mejorar; un sistema que evalúe resultados y redefina acciones permanentemente.

Todo ello, como lo define la Organización de los Estados Americanos está fundado en la lógica del gobierno abierto.

El gobierno abierto es una filosofía político administrativa, es un nuevo paradigma o modelo de interacción sociopolítica que —basado firmemente en los valores y principios de transparencia, de la democracia participativa y empoderamiento ciudadano, de la rendición de cuentas, el *open data* y del uso de avances tecnológicos, y en la conformación de gobiernos como plataformas que promueven la colaboración e interacción— se constituye como un modo y/o estrategia para el diseño, implementación, control y evaluación de políticas públicas y para procesos de modernización administrativa, y que ubica al ciudadano en el centro de atención y de prioridad, ofreciendo así una alternativa para la gestión de lo público. (Cruz, 2015: 7)

También se relaciona con los ejes estratégicos propuestos por el Banco Interamericano de Desarrollo y la Alianza para el Gobierno Abierto y su posicionamiento en América Latina y el Caribe, la cual definió cinco ejes, cuya articulación se liga a lo que hemos venido explicando en relación con la participación de la ciudadanía y al deber de los servidores públicos de transparentar sus acciones, sus intereses y recursos. Mencionemos dos de ellos:

- 2. Incremento de la integridad pública (IIP). Este eje abarca iniciativas para avanzar en ética pública, prevención y lucha contra la corrupción, acceso a la información y reformas financieras, así como también en la promoción y el afianzamiento de las libertades de la sociedad civil y de los medios de comunicación.
- 5. Incremento de la responsabilidad corporativa y rendición de cuentas institucional y del sector privado (IRC). Este eje se centra en promover la responsabilidad empresarial en temas tales como medio ambiente, protección del consumidor, participación de la comunidad y lucha contra la corrupción.

Y decirlo así pareciera fácil, sin embargo, requiere de muchos ajustes en nuestra vida institucional; de voluntades políticas sumadas y orientadas a la consecución de fines concretos; implica repensar y redimensionar la forma en la que hemos construido nuestras instituciones y nuestros sistemas de gobierno. Implica, además, como he venido diciendo, que la sociedad civil también construya de manera creativa mecanismos de control y exigencia para lograr ser escuchados.

Asimismo, habrá que aprender de las experiencias que otros países han probado; aprender de sus errores y aciertos. Habrá que buscar el modo, buscarlo siempre, y no ceder en el intento de sumar voluntades, voces y visiones, pues sólo en esa apuesta será posible la sola idea de imaginar que no estamos confinados o condicionados a ser de tal o cual modo. Habrá que apostar por pensarnos distinto; y considerar que sí podemos construir sociedades sanas de convivencia pacífica donde cada quien desde su trinchera aporta algo para que podamos vivir y gozar de mejores garantías individuales y colectivas.

IV. La participación ciudadana

Dada la importancia de la participación ciudadana en el combate a la corrupción, lo que nos toca ahora es articularla en un sinfin de acciones positivas, democráticas y, como todo lo demás, también aquellas que persigan propósitos transparentes. Participar involucra a otros, por lo menos se requieren dos, ya que participar implica ser parte de algo.

La participación es pues, una acción colectiva en la que interviene la voluntad personal. Merino señala que en la participación existen dos elementos complementarios "la influencia de la sociedad sobre el individuo, pero sobre todo la voluntad personal de influir en la sociedad". (2013:11)

En las democracias modernas, inevitablemente, cuando pensamos en participación ciudadana la relacionamos con el voto para elegir a nuestros representantes. Sin embargo, participar es y debe ser una acción constante que no se limita a las elecciones. Para Sidney Verba, la participación ciudadana son "aquellas actividades legales emprendidas por ciudadanos que están directamente encaminadas a influir en la selección de los gobernantes y/o en las acciones tomadas por ellos". (Verba en Merino, 2013:30)

La relevancia de la participación ciudadana radica en la posibilidad de que sean las y los ciudadanos quienes influyan en la formación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Por ello: resulta imprescindible que las políticas públicas anticorrupción contengan estos elementos [de participación ciudadana] para procurar un balance en los medios tradicionales de democracia representativa (sobre todo tratándose de temas que implican el servicio público, por ejemplo), que retroalimentan efectivamente el actuar gubernamental. (Rivera Sánchez, 2012:47-8)

Y, ¿cómo debe participar la sociedad civil para que tenga incidencia su actuar en un tema tan complejo y relevante? ¿Cómo debe ser la participación de la sociedad civil guanajuatense en la lucha contra la corrupción en el marco del Sistema Estatal Anticorrupción? Las respuestas no son sencillas, y su construcción debe ir acompañada del análisis de experiencias en otros países y aquellas propuestas por los organismos internacionales.

Por ejemplo, el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC), del cual México forma parte, identificó cuatro mecanismos de participación ciudadana:

- 1. Acceso a la información pública;
- 2. Mecanismos de consulta;
- 3. Estímulos a la participación en gestión pública, y
- 4. Seguimiento de la gestión pública.

Por su parte, el Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas, señala las características de tres modelos de cómo pueden las instituciones públicas fortalecer sus relaciones con los ciudadanos:

- Mecanismos de información. Las instituciones públicas difunden, por iniciativa propia, informaciones sobre elaboración de las políticas, o bien los ciudadanos obtienen información a partir de su propia demanda.
- Mecanismos de consulta. Las instituciones públicas demandan y reciben respuestas de los ciudadanos sobre la elaboración de políticas públicas.
- Mecanismos de participación activa. Los ciudadanos participan activamente en la toma de decisiones y en la elaboración de políticas públicas (Gramberger, 2006:17-8).

Habría que pensar de qué modo en la experiencia del Estado de Guanajuato se pueden instrumentar estas medidas; de qué manera los integrantes de Comités, la academia, la sociedad civil y los tomadores de decisión en su conjunto, podrán articular los medios para hacer que suceda. Para lograr que la experiencia del parlamento abierto sea una realidad en nuestro estado.

En apego a lo que proponen los organismos internacionales; y, en seguimiento a los principios y características de gobierno abierto deberemos robustecer los mecanismos que permitan la rendición de cuentas y faculten a la ciudadanía a controlar y vigilar el ejercicio de los recursos públicos. Sólo de ese modo será posible dar sustancia a la democracia, los principios y los valores que persigue.

Sabemos, como bien apuntó Luis Carlos Ugalde en su libro *Rendición* de cuentas y Democracia. El caso México, que:

Las múltiples reformas electorales de los últimos veinte años han dado lugar a un sistema plural que, sin embargo, cuenta con pocos mecanismos para exigir cuentas a sus gobernantes. Parece una mala broma darnos cuenta que, después de alcanzar la alternancia y la competitividad entre partidos, la responsabilidad y responsividad de nuestros gobernantes sigue siendo muy limitada. [...] México es ya una democracia formal, pero la calidad de sus gobiernos sigue siendo muy baja, en buena medida porque a pesar de ser electos por la ciudadanía, le rinden pocas cuentas a ella.

Hay dos concepciones para aumentar la responsabilidad de los gobernantes. Una es la visión romántica que afirma que las democracias producen políticos buenos y virtuosos y que eso conduce al buen gobierno. [...] La otra ruta es diseñar instituciones de rendición de cuentas para que todos los gobernantes —los virtuosos y los egoístas— tengan que responder ante la sociedad. James Buchanan, Premio Nobel de Economía, ha señalado que es mejor imaginar que la naturaleza de los hombres y los políticos es perversa y egoísta, y diseñar mecanismos para limitar su capacidad de daño e inducir para que actúen como si en realidad encarnaran el bien común. No es un asunto de moralidad, sino de establecer el sistema de incentivos adecuados para que los agentes rindan cuentas a sus principales. (2016:71-2)

Limitemos entonces la posibilidad del daño sumando esfuerzos y llamando a la ciudadanía, desde todos los frentes, a sumarse a ese proyecto. Debemos construir con ellos esa nueva relación con el Estado. Habrá que "romper la barrera de la vida privada para participar en asuntos públicos. [...] [Construir puentes que propicien] múltiples intercambios recíprocos entre autoridades formales y los ciudadanos organizados [...] que finalmente den vida a la democracia". (Merino, 2013:14)

El llamado debe ser para todas y todos. Hace algunas décadas, pensar en la alternancia política era una utopía que parecía inalcanzable. Hoy, con todos sus defectos tenemos una democracia en la que los poderes se alternan. Hace también algunas décadas, hacer realidad la defensa de derechos humanos parecía una terea titánica. Hoy, aunque lo sigue siendo, también podemos dar cuenta de los avances que ha habido a ese respecto. Es así que, aunque parezca solitario el camino, a veces sombrío, no debemos dejar de intentarlo. Será en el diálogo abierto con los distintos sectores de la sociedad; y buscando la voluntad de muchos y muchas que lograremos quizá ir reduciendo los índices de corrupción que han sumido a este país en un estado alarmante.

Y hay que cuidar que los intentos no sean efimeros y de corto aliento. Sino que se construyan como procesos programáticos y sostenidos. Evaluar de manera constante nuestros hallazgos y errores nos permitirá ir desmintiendo la idea de que en México sólo se puede avanzar entorpeciendo el avance del de a lado. Por ello, sumar proyectos integrales de capacitación y sensibilización a la función pública y a la ciudadanía será indispensable para buscar introyectar la cultura de la legalidad.

Como bien dice Casar:

la cultura de la legalidad que en mucho puede ayudar al combate de la corrupción viene por añadidura. Si la ciudadanía observa que las autoridades son las primeras en cumplir la ley; que de lo contrario existe la posibilidad de hacer una denuncia; que en caso de ser encontrado culpable el funcionario va a ser sancionado; y que la ley no hace distingos, entonces los ciudadanos comenzarán a tener respeto por la ley. (2016:91)

Pero de nuevo, no sólo porque es *el deber ser*, que lo es; sino porque también, vivir una cultura de la legalidad y tener procesos transparentes, permite mejorar las condiciones de vida de todos y cada uno de nosotros. El costo de la corrupción no sólo es el descrédito moral, o la imputación ética de ser mal calificados: es caro, y no genera otras condiciones de bienestar que son las que todo sistema democrático persigue. Hacia allá hay que dirigir todas las flechas.

Notas

- * Arminda Balbuena Cisneros es Doctora en Derecho Constitucional por la Universidad Complutense de Madrid, es académica de la Universidad de Guanajuato y actualmente preside el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato.
- ¹ Véase *CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2017*, disponible en: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017.
- ² Véase Resultados generales IGI 2017. Disponible en: http://www.udlap.mx/cesij/files/IGI-2017-Resultados.pdf.

La contribución del parlamento abierto en el fortalecimiento de la rendición de cuentas en el Congreso del Estado de Guanajuato: el caso del Centro de Estudios Parlamentarios

Joel ARREDONDO GARCÍA*
Lucía Pamela TEMORES ALCÁNTARA**
Jesús Enrique OROZCO MORA***
Oscar Francisco ORTEGA RAMÍREZ*****

SUMARIO: I. Fortalecer la confianza ciudadana a través de la rendición de cuentas. II. La rendición de cuentas en el Poder Legislativo en México. III. Avances y limitaciones; en la rendición de cuentas del Poder Legislativo en México. IV. La contribución del parlamento abierto a la rendición de cuentas. V. El Centro de Estudios Parlamentarios: un proyecto hacia el parlamento abierto en el Estado de Guanajuato. VI. Conclusiones.

I. Fortalecer la confianza ciudadana a través de la rendición de cuentas

Es común reconocer la riqueza de los países con base en indicadores y datos que reflejan el crecimiento de su economía soportado entre otras cosas, por el dinamismo económico que deriva en acumulación de capital, reconocido éste como la suma de recursos naturales, humanos, financieros y tecnológicos, aunque es pertinente reflexionar sobre la importancia de otros factores como el capital social, el cual considera elementos como la colaboración y la confianza entre los actores (públicos y privados) que

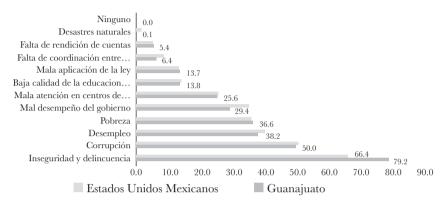
conforman una sociedad, y que ante su ausencia se afecta el bienestar de las familias, la equidad en oportunidades para acceder a servicios públicos de educación, de salud pública de desarrollo socioeconómico generando además, desconfianza al estado de derecho (procuración e impartición de justicia) derivando con ello en un deterioro de la productividad como país y en la calidad de vida de cada uno de sus habitantes. La reflexión nos lleva a identificar que, para construir riqueza, bienestar y calidad de vida en un país, la base está en la fortaleza de sus instituciones, para lo cual la confianza sustentada en la transparencia y rendición de cuentas es un factor fundamental, ya que la confianza será fundamental para detonar la participación y colaboración entre sociedad y gobierno. En los países avanzados la confianza en el gobierno y el temor al castigo es lo que hace que la gente coopere para alcanzar acuerdos.

En México persiste la desconfianza en las instituciones, lo que afecta directamente a los niveles de productividad y al potencial de progreso y bienestar económico del país. En un análisis realizado por Alejandro Moreno sobre los resultados de la Encuesta Nacional de Valores de lo que une y divide a los mexicanos (ENVUD), elaborada por Banamex y la Fundación Este País, en 2010, se cuestionó a los encuestados si las autoridades de gobierno rendían cuentas a los ciudadanos y alrededor de 66 por ciento de los mexicanos no creían que los representantes de gobierno les rindieran cuentas.¹

En otro estudio realizado en 2014 denominado Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México, elaborado por el Instituto Nacional Electoral en colaboración con el Colegio de México se observa que los ciudadanos tienen un bajo nivel de confianza en las instituciones entre las que los diputados, los partidos políticos y los sindicatos destacan por tener el menor nivel de confianza de la ciudadanía.²

Otra fuente de información más actualizada sobre la percepción de la ciudadanía es la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), aplicada en 2015 por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).³ En los resultados por estado se observa que, además de la inseguridad, la corrupción, desempleo y la pobreza, entre otros; uno de los principales problemas sociales que los hogares perciben a nivel nacional es la falta de rendición de cuentas del gobierno; con un 5.4 por ciento de hogares que perciben el problema en el Estado de Guanajuato y 5.3 por ciento a nivel nacional. Ver Gráfico 1.

Gráfico 1. Principales problemas sociales que percibieron los hogares del estado de Guanajuato y en el país de 2015. Porcentaje de personas mayores de 18 años



Fuente: Elaboración propia en base a la ENCIG 2015 del INEGI

Cabe señalar que el reconocimiento a la falta de rendición de cuentas que se menciona en la encuesta de los hogares que el INEGI aplicó en 2015, no se refleja en la encuesta que aplicó a las unidades económicas en 2016, en la que para los empresarios la falta de rendición de cuentas no se reconoce como una de las principales problemáticas sociales, lo cual nos indica la persistente confusión entre las causas con las consecuencias, ya que al parecer no queda claro que la falta de transparencia y rendición de cuentas hará que persista la desconfianza en nuestras instituciones conformando un círculo vicioso y una barrera que impidan construir las condiciones de un crecimiento con equidad. Sin embargo, la encuesta del 2016 mantiene a la corrupción, la inseguridad, la delincuencia, y a otros aspectos económicos como las problemáticas que más afectaron la confianza y la toma de decisiones de los empresarios en el país. Este resultado coincide con lo señalado por Alejandro Moreno con los datos del ENVUD 2010 ya que concluye que "tanto los temas económicos como el estado de derecho tienen algo en común para la opinión pública: se encuentran entre los aspectos menos desarrollados del país, junto con la seguridad pública. Fortalecer el estado de derecho, sigue siendo una tarea pendiente en la opinión pública".5

Es entonces que la falta de transparencia y rendición de cuentas derivan en fenómenos de corrupción, inseguridad, delincuencia y bajo crecimiento económico, afectando conjuntamente a sociedad y gobierno.

En este marco, los datos de INEGI, revelan que los ciudadanos en México y en el Estado de Guanajuato perciben carencias en el desempeño del Gobierno lo cual consecuentemente también se refleja en problemáticas como la informalidad económica y laboral derivando en el fenómeno de la evasión fiscal. Según la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), del primer trimestre del año y divulgada el 16 de mayo del 2017 por el INEGI, el conjunto del sector informal en la economía de México ha experimentado un incremento de un 1,8% anual y engloba el 57,2% de la población ocupada en el país (29,7 millones de personas), lo que equivale a seis de cada diez mexicanos. En esta misma encuesta, pero con datos del cuarto trimestre de 2017 se tiene que el Estado de Guanajuato mantiene la misma tasa de informalidad laboral que a nivel nacional de 52.1 por ciento. Este alto porcentaje de informalidad en nuestra población ocupada incide directamente en las finanzas públicas locales y federales, y consecuentemente en la calidad de servicios públicos. Por otro lado, las deficiencias en relación con la transparencia y rendición de cuentas, generan un deterioro en la imagen sobre el uso y manejo de los recursos públicos incidiendo en la disposición para pagar impuestos. 7 Analizar alternativas de atención a la ciudadanía y de fortalecimiento de su confianza es apremiante para que se logre una mayor cooperación entre el gobierno y la sociedad porque como se señala en la obra "The Missing Reform: Strengthening the Rule of Law in Mexico" la percepción sobre la corrupción y el estado de derecho y por tanto la confianza en las instituciones "no son aspectos culturales fijos, sino puntos de vista que están cambiando constantemente en respuesta a la información, a las circunstancias, y al contexto, incluyendo el marco legal e institucional".8

II. La rendición de cuentas en el Poder Legislativo en México

A casi diez años de que investigadores como Sergio López Ayllón y Mauricio Merino destacaban que para que el país avanzara en sus procesos democráticos era indispensable atender la necesidad de la rendición de cuentas, pero al mismo tiempo reconocían la complejidad que implicaría la implementación de una política pública para su atención, destacaban que «su definición práctica y operación suponen la muy elaborada y fina articulación de un amplio conjunto de normas, actores, instituciones y procedimientos», sus planteamientos eran muy concretos para rendir

cuentas, se requiere en primer lugar tener cuentas, es decir para dar los primeros pasos, era fundamental estructurar bajo los mismos principios y normas de registro, la información contable y presupuestal que presentaban los diferentes entes públicos.⁹

La rendición de cuentas es la responsabilidad que un sujeto de poder debe asumir frente a otro, sea individual o colectivo, subordinado (vertical) o de autoridad equivalente (horizontal), con el fin de controlar el ejercicio del poder y en su caso sancionar su abuso.¹⁰

En este sentido, el Parlamento como institución de un Estado democrático deberá estar sujeto a una rendición de cuentas de tipo vertical (con los ciudadanos) y de tipo horizontal con los otros Poderes de la Unión. En la rendición de cuentas vertical el sujeto fiscalizador es la ciudadanía y la sociedad civil mientras que, en la rendición de cuentas horizontal, otras instituciones ejercen contrapesos frente al Poder Legislativo.¹¹

Para que la rendición de cuentas vertical sea ejercida por el ciudadano requiere contar con la información suficiente para evaluar el desempeño de sus representantes...por ello, «garantizar el acceso a la información
pública es el punto de partida del ejercicio de una rendición de cuentas efectiva en la democracia contemporánea». Les en este sentido, que
el voto del electorado representa un mecanismo fundamental que refleja la confianza derivada de la rendición de cuentas la cual se verá reflejada en los procesos de reelección inmediata en los cuales el electorado
podrá expresar su satisfacción o desacuerdo con el desempeño del legislador. De hecho, Casar, Marván y Puente señalan que "el impedimento
de la reelección inmediata de legisladores otorga poderes extraordinarios a los partidos políticos para controlar el comportamiento de diputados y senadores". La cuenta de la cuenta de la cuenta de diputados y senadores de la cuenta de la c

Por su parte, la rendición de cuentas horizontal "será efectiva cuando distintos órganos del Estado actúen simultáneamente para balancear el poder de otros" y podrán ser órganos externos y órganos internos en este caso del poder legislativo, denominando a este tipo de rendición de cuentas como interinstitucional y se refiere a los mecanismos de control entre los propios órganos que conforman la gobernanza institucional.¹⁴

Un ejemplo de control externo o interorgánico sería el ejercido por el poder judicial a través de la revisión constitucional de leyes y un mecanismo de control interno o intra-orgánico sería el establecido en las normas acordadas en la Junta de Gobierno y Coordinación Política y por la Comisión de Administración, y supervisadas por el órgano interno de control del propio Poder Legislativo. 15

En México, el esquema de rendición de cuentas del poder legislativo se encuentra debilitado por fallas en los frenos y contrapesos entre los poderes ya que no existen instrumentos adecuados para balancearlos; los sujetos a los que les rinden cuentas los legisladores se encuentra en "los liderazgos de los partidos políticos y en los votantes de sus respectivos distritos"; ¹⁶ en la Constitución no se establecen sanciones a órganos colectivos del Congreso por no cumplir con las obligaciones que se les impone y tampoco designa responsables específicos por su incumplimiento. De hecho, como menciona Luis Carlos Ugalde "los legisladores al final de su periodo simplemente adoptan otra posición política sin asumir consecuencia alguna por su desempeño anterior". ¹⁷ Esto significa que en México hasta ahora la rendición de cuentas vertical al que están sujetos los legisladores mediante el voto y la rendición de cuentas horizontal mediante los controles intra-gubernamentales han tenido un alcance limitado.

Por tanto, en una perspectiva para fortalecer la confianza ciudadana se hace indispensable seguir uniendo esfuerzos para construir una cultura de rendición de cuentas, la cual se construye con normas, principios, valores y prácticas cotidianas. Pues como mencionan Casar, Marván y Puente "en un sistema democrático donde la posibilidad de una carrera política exitosa dependa de los ciudadanos y no exclusivamente de los líderes del partido, un sistema eficiente de rendición de cuentas puede ser posible". ¹⁸

III. Avances y limitaciones en la rendición de cuentas del Poder Legislativo en México

De acuerdo con Luís Carlos Ugalde, para lograr que el Congreso sea más *accountable*, es decir, que rinda cuentas se requieren de muchas acciones y reformas, pero tres conjuntos de elementos nos pueden ayudar a movernos en esa dirección: información, evaluación del desempeño y sanciones.¹⁹

Respecto al tema del acceso a la información, en México se han tenido avances con la Ley General de Acceso a la Información Pública, con la cual ha posicionado al país a nivel mundial como un promotor en temas de transparencia. Sin embargo, los objetivos de transparencia, rendición de cuentas, participación y colaboración ciudadana sobre todo en procesos de administración y uso de recursos públicos, aún presentan áreas de oportunidad en los tres órdenes de gobierno, por lo cual sería pertinente hacer una evaluación intermedia sobre metodologías, avances, alcance y en términos generales sobre el nivel de cumplimiento de los objetivos planteados, con el propósito de reorientar la estrategia que permita acelerar el paso para ganar la confianza ciudadana.

Para ganar esta confianza, se debe reconocer que para la sociedad en general, la relación y coordinación entre los tres órdenes de gobierno (Federal, Estatal y Municipal) para el ejercicio de recursos públicos orientado a la atención de las necesidades sociales es total, por lo que lo bueno o malo que haga cualquier autoridad de estos órdenes de gobierno incide en la percepción sobre el nivel de confianza gubernamental, sin considerar que entre ellos existen normas, circunstancias (políticas, económicas y sociales), condiciones y características diferentes, las cuales elevan el grado de complejidad para la rendición de cuentas, de igual forma la responsabilidad y el ámbito de actuación de cada uno de los tres poderes de la unión, se diluye en la concepción general de la confianza de la sociedad en su gobierno. En este contexto se hace evidente la complejidad que representa la coordinación entre normas, instituciones y actores que en los diferentes entes públicos de nuestro país trabajan en la búsqueda de la transparencia y de la rendición de cuentas, en los cuales los avances en los procesos de planeación, programación y ejercicio del presupuesto presentan diferencias y deficiencias de implementación, derivando en lo que el propio esquema trata de evitar, es decir, en malas prácticas sobre la administración y uso de recursos públicos contribuyendo a la desconfianza por parte de la sociedad en el momento de la rendición de cuentas.

No obstante, los esfuerzos para eliminar las malas prácticas y alcanzar los resultados esperados en la rendición de cuentas, el problema persiste, porque la implementación de la norma no siempre logra su cometido, sobre todo cuando los entes fiscalizadores presentan recomendaciones en donde lo recomendado puede o no ser atendido diluyendo el sentido de fortalecer la trasparencia y la rendición de cuentas. En este sentido, se han emitido opiniones²⁰ respecto a la falta de vinculación que tienen algunas de las resoluciones que emite la entidad de fiscalización superior a los poderes públicos, considerando que no se acatan las recomendaciones por provenir de un poder distinto al que no están subordinados.

Por lo anterior, se debe considerar que los procesos de fiscalización actúan sólo como apoyo técnico para la evaluación del ejercicio y para fincar responsabilidades derivadas de un uso incorrecto de recursos, sin embargo, siendo un órgano técnico del Poder Legislativo y ante el reconocimiento de malas prácticas, sería indispensable incorporar su opinión para diseñar propuestas de nuevas políticas de fiscalización orientadas a fortalecer las mejores prácticas de transparencia y rendición de cuentas

entre los entes fiscalizados los cuales desempeñan funciones que son consideradas de interés público.

Por otro lado, aun cuando México tiene avances en transparencia, la población sigue percibiendo un gran problema de corrupción como se mencionó anteriormente con los datos de la encuesta a los hogares y unidades económicas de INEGI en 2015 y en 2016. La transparencia sin rendición de cuentas resta credibilidad al gobierno y erosiona la confianza de los ciudadanos.²¹ Es entonces que la ciudadanía en un avance en los temas de rendición de cuentas, mediante el uso de las redes sociales ejerció presión para crear una iniciativa ciudadana denominada Lev 3 de 3 en México, la cual se presentó en 2016 con el propósito de que los servidores públicos hicieran públicos sus activos, declaraciones de impuestos y declaraciones de conflictos de interés. La iniciativa es una muestra más, como Alexandra Zapata menciona, de que el gobierno requiere dar respuesta a "los ciudadanos y también de que los ciudadanos están dispuestos a trabajar con el gobierno a través de canales formales y estrategias organizadas para construir y fortalecer instituciones". 22 Otra de las acciones que la sociedad civil ha impulsado recientemente es la Alianza por el Parlamento Abierto, el cual "tiene como objetivo impulsar las reformas necesarias dentro de las cámaras del Congreso de la Unión, los treinta y un congresos locales y la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México para que el desempeño de estas instituciones cumpla con los estándares de parlamento abierto". ²³ De esta forma se reconoce la necesidad de conformar un modelo de apertura que impulse con mayor fuerza la comunicación entre el gobierno y la ciudadanía.

IV. La contribución del parlamento abierto a la rendición de cuentas

Así como en alguna etapa de la historia, el mundo se enfrentó a una transformación económica, social y tecnológica que se denominó revolución industrial; actualmente nos encontramos en una nueva etapa de transformación que inició con la revolución digital, y que ha evolucionado hacia una era caracterizada por el crecimiento de la información y el conocimiento. En esta nueva era, las tecnologías de información y comunicación no sólo facilitan el desarrollo de nuestras actividades haciéndonos más eficientes, sino que además favorecen el flujo de la información y la comunicación. De esta forma, ante el escenario actual en el que la

comunicación entre los legisladores y los ciudadanos necesita replantearse para fortalecer la confianza en las instituciones, ambos actores tienen la oportunidad de hacer uso de las nuevas herramientas para lograr acuerdos con un impacto social positivo. En algunos parlamentos alrededor del mundo se están utilizando las redes sociales, plataformas digitales, internet, datos abiertos, herramientas interactivas, entre otras que han implicado importantes avances de la labor parlamentaria hacia la conformación de un modelo denominado parlamento abierto.

El parlamento abierto es un nuevo modelo de representación parlamentaria que abre la posibilidad de una relación cercana y de mayor confianza entre los legisladores y la ciudadanía en México. En este modelo, se requiere que tanto el Congreso como los ciudadanos adopten su rol de manera proactiva y aprovechen las distintas vías de comunicación que ahora tienen a su alcance. Este cambio podría ser una nueva forma de representación por parte de los legisladores, ya que se pasaría de una participación mínima de los ciudadanos en la toma de decisiones legislativas a una representación en la que los ciudadanos participan en todas las etapas del proceso político siendo las instituciones las que garantizan una comunicación abierta y permanente con todos los sectores de la sociedad.²⁴

Un ejemplo de éxito de la adopción del modelo de parlamento abierto con efectos positivos en la rendición de cuentas es en el parlamento británico, en donde los ciudadanos pueden influir en la agenda legislativa mediante el uso de plataformas digitales y en colaboración con sus representantes y no en contra de ellos. En dicho parlamento, los ciudadanos pueden presentar sus peticiones a través de una plataforma digital (https://petition.parliament.uk.) lo que permite que al juntar un determinado número de firmas, la petición pueda debatirse en el pleno y aun cuando no se tenga el número de firmas requerido, las peticiones pueden ser debatidas en el pleno si tienen respaldo de algún legislador o grupo de legisladores. De esta manera, los legisladores deben informar y justificar sus posturas frente a las peticiones del electorado.²⁵

Cabe señalar que, en el tema de rendición de cuentas en México, el parlamento abierto representa una gran oportunidad ante los diversos obstáculos jurídicos, políticos e institucionales que existen en nuestro país para que se establezca como una política. Khemvirg Puente menciona que, en el aspecto jurídico, es necesario precisar en la ley mecanismos de sanción en materia de transparencia, responsables y procedimientos especiales aplicables al Poder Legislativo y sus órganos internos, así como precisar el estatus jurídico de los grupos parlamentarios. En el aspecto

institucional, la debilidad del sistema de comisiones, la concentración de los recursos en los grupos parlamentarios, la obstaculización de la reelección inmediata y la escasa profesionalización del personal parlamentario son algunos de los obstáculos para la rendición de cuentas institucional e individual en el Poder Legislativo. En el aspecto político, Puente menciona que el hecho de que los legisladores identifiquen a los líderes de sus partidos como los principales a quienes deben rendir cuentas para garantizar su permanencia o vigencia política vuelve prácticamente imposible que el ciudadano asuma centralidad en la sanción de carreras políticas y menos aún en la definición de candidaturas.²⁶

Ante lo expuesto, en el Poder Legislativo se busca que mediante la filosofía de parlamento abierto se avance en la eliminación de los obstáculos que existen actualmente para la rendición de cuentas a la sociedad, ya que al promover la participación ciudadana en todas las etapas del proceso legislativo y con el apoyo de herramientas tecnológicas, el propósito de rendición de cuentas entre los legisladores y sociedad se fortalece desde el momento en el que Poder Legislativo adopta esta filosofía e incorpora la participación y colaboración del ciudadano para contribuir a la conformación de un nuevo modelo de rendición de cuentas orientado a mejorar la transparencia y rendición de cuentas.

V. El Centro de Estudios Parlamentarios: un proyecto hacia el parlamento abierto en el estado de Guanajuato

La LXIII Legislatura del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, ha asumido la filosofía del parlamento abierto en un compromiso por la transparencia y rendición de cuentas, que inicia desde el proceso de apertura de la información hacia la ciudadanía mediante la implementación de esquemas que promueven la interacción con la sociedad, la apertura de toda la información relacionada con el Congreso, el rediseño del portal de internet²⁷ hasta la adopción de figuras como la del cabildero, lo que se traduce en un ejercicio de trasparencia, pero sobre todo de fomento a la participación ciudadana activa. ²⁸ Al igual, con la finalidad de que la sociedad pueda dar seguimiento al proceso legislativo, se han tomado las medidas para que las sesiones en mesas de trabajo, comisiones legislativas y las sesiones del pleno, sean transmitidas en vivo por el canal del congreso y/o pueden consultarse en "YouTube" en todo momento. Por otra parte, mediante la utilización de una línea de atención telefónica directa

y un chat de servicio en tiempo real, se da espacio a la opinión pública, abriendo otra opción para mantener una constante comunicación y cercanía con el ciudadano. Todo lo anterior se considera un primer esfuerzo para atender la demanda social por la transparencia y rendición de cuentas de los recursos públicos que son ejercidos en un proceso legislativo garantizando el acceso ciudadano para analizar que los recursos se utilicen de forma correcta y atiendan el fin para lo que fueron destinados en el presupuesto de egresos del Poder Legislativo.

A partir de la "Declaración de Lanzamiento de la Alianza para el Parlamento Abierto en México", 29 el Congreso del Estado de Guanajuato adoptó los lineamientos para la implementación del parlamento abierto, incorporándolos en 11 indicadores que deberán observarse: accesibilidad y difusión, cabildeo, conflicto de intereses, datos abiertos, derechos a la información, información histórica, información parlamentaria, información presupuestal y administrativa, información de legisladores y servidores públicos, legislar a favor del parlamento abierto, participación ciudadana y rendición de cuentas. 30 Además, como una iniciativa de fortalecimiento la Junta de Gobierno y de Coordinación Política y la Comisión de Administración del Congreso del Estado de Guanajuato determinaron que una forma de impulsar dichos indicadores del parlamento abierto sería a través de la vinculación entre las actividades legislativas y los productos de investigación de corte académico, para lo cual se requería establecer diferentes líneas de investigación y proyectos que permitieran anticipar necesidades legislativas, permitiendo legitimar los procesos de toma de decisiones parlamentarias.

Bajo este contexto en agosto de 2017, se analizó y se formalizó la creación de la figura del Centro de Estudios Parlamentarios (CEP), con el propósito de dar especial importancia al análisis e investigación académica, y así proveer al legislador de la más amplia información especializada en temáticas particulares, además de convertirse en un instrumento de vinculación con la sociedad para detectar necesidades, motivar su participación y colaboración en la solución de las problemáticas en conjunto con sus representantes y estancias del parlamento.

Institucionalmente en el Congreso del Estado de Guanajuato, el CEP se ha definido como un órgano especializado, dependiente de la Secretaría General del Congreso del Estado de Guanajuato, encargado del desarrollo de investigaciones, análisis y estudios sobre temas de relevancia parlamentaria, así como de actividades académicas con el fin de fundamentar la toma de decisiones para el mejor ejercicio de sus facultades

y competencias; difundir la cultura legislativa, así como de establecer vínculos institucionales con organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros, que le resulten de utilidad para la consecución de sus fines. Su visión estará guiada a constituir un espacio de análisis y discusión de ideas; plural, democrático, objetivo e innovador, con reconocimiento global en el análisis e investigación multidisciplinaria; siendo un referente en materia legislativa. Así, estará integrado estructuralmente por un Consejo Académico Consultivo, en que le recaerían la responsabilidad de aprobar las líneas temáticas de análisis e investigación a desarrollar, un Comité Directivo en el que recaerá la dirección para el cumplimiento de la misión, visión y aportación del CEP y una Secretaría Ejecutiva, que atienda el soporte operativo, técnico y presupuestal del centro. El modelo de operación implica la transversalidad de procesos entre las Unidades que realizan investigación y apoyo a la actividad legislativa como son: el Instituto de Investigaciones Legislativas, la Unidad de Estudio de las Finanzas Públicas y la Unidad de Seguimiento y Análisis al Impacto Legislativo, incorporando un innovador modelo de vinculación con el sector académico, mediante un sistema de becarios con estudiantes de licenciatura, maestría, doctorado o investigadores consolidados de Instituciones de Educación Superior y Centros Públicos de Investigación que apoyen proyectos de interés para el Congreso, con este modelo se fortalece la vinculación legislativa con la investigación, para lo cual en un primer esfuerzo se está diseñando una gran base de datos con la más amplia información socioeconómica, información sobre finanzas públicas, recursos naturales y de los diferentes segmentos de la población del Estado de Guanajuato.

El instituto y las unidades que realizan investigación en apoyo a la actividad legislativa en el Congreso del Estado de Guanajuato asumirán el seguimiento a las líneas y proyectos de investigación, así:

El Instituto de Investigaciones Legislativas además de apoyar al proceso de toma de decisiones con el desarrollo de investigaciones que otorguen certeza jurídica a las iniciativas de ley presentadas, desde el CEP coordinará líneas de investigación como derechos humanos, estudios parlamentarios de género, participación política de las mujeres y feminismos jurídicos y federalismo y relaciones intergubernamentales de cara a los nuevos retos contemporáneos.

La Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas, además de atender sus funciones, contribuye al CEP mediante la conformación de banco de información sobre el estado de las finanzas públicas, que servirá para soportar y coordinar los proyectos al amparo de las líneas de investigación sobre finanzas públicas, gobernanza y gestión pública; transparencia y rendición de cuentas. Los proyectos que se generen de estas líneas de investigación procurarán tener más y mejores elementos para fortalecer las decisiones de evaluación y seguimiento en los procesos de rendición de cuentas (horizontal) del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial y de los gobiernos municipales, para lo cual se trabaja en el desarrollo de aplicaciones interactivas que faciliten el manejo de datos y el análisis de la información, para que puedan ser utilizadas por diferentes tipos de usuarios, motivando su participación y colaboración.

El Congreso del Estado ha considerado que una forma de rendición de cuentas hacia la sociedad (vertical) debe ser mediante la evaluación de las disposiciones normativas que aprueba, por lo que, la Unidad de Seguimiento y Análisis al Impacto Legislativo, además de cumplir con sus funciones guiará los proyectos que formen las líneas de investigación sobre democracia, ciudadanía y participación; métodos, enfoques y marcos teóricos para el trabajo parlamentario; agendas legislativas, conformación, implicaciones y alcances.

De forma complementaria y con la participación de las tres unidades que conforman el CEP se desarrollarán proyectos conjuntos al amparo de una línea de investigación denominada, La innovación como herramienta del desarrollo, así mediante este modelo de vinculación y colaboración entre instituciones de educación superior y legisladores se pretende contribuir a la transparencia, rendición de cuentas, la participación y colaboración ciudadana, procurando que la actividad pública sea menos propensa a la corrupción fortaleciendo así la confianza en las instituciones.

En este tenor, el llamado CEP deberá consolidarse como un instrumento, que por medio de sus actividades de investigación y uso de las TIC, ³¹ las cuales a partir de ser utilizadas mediante desarrollo de aplicaciones web, puedan generar productos de interés y relevancia para la sociedad, motivando a que tanto los ciudadanos como otros actores de la sociedad las utilicen, las discutan y los motive a participar en la elaboración de más contenidos, es decir, que influya en la generación de más análisis que se vean reflejados en el proceso de toma de decisiones parlamentarias mediante la interacción que se tenga con los actores institucionales del Congreso del Estado de Guanajuato.

Para ello, el CEP deberá asumirse como un centro de información, investigación y vinculación social dentro de la estructura orgánica del Congreso, con la visión de impulsar las premisas del parlamento abierto, potenciando así las formas en que este abonará a la construcción de

medios que facilitan la visualización de la información relacionada con las funciones y tareas parlamentarias, para promover su consulta y utilización, aportando al análisis de la información con percepción ciudadana y social. Abonando a lo que autores como Mercedes Caridad Sebastián y Sara Martínez Cardama comentan: "se trata de desarrollar ... iniciativas de parlamento abierto gestadas en motivar la participación ciudadana en el tratamiento de la información y elaborando herramientas de visualización que facilitan la consulta y reutilización de la misma".³²

En este contexto se discute que el CEP representa una oportunidad para mitigar la crisis de desconfianza de la ciudadanía hacia sus representantes, a partir de posibilitar una nueva relación mediante el desarrollo, análisis y discusión de productos con corte académico, que sean divulgados mediante el uso las plataformas electrónicas, como forma de apertura a la transparencia del quehacer legislativo. De esta forma la LXIII Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato considera que el objetivo principal del CEP sería favorecer "la inteligencia colectiva, ya que se generan oportunidades para interactuar con la información, así como poder diseñar acciones más eficaces y vinculadas a los problemas reales de la sociedad". Pero sobre todo contribuir al reto de construir medios para evaluar a sus representantes, favorecer la cultura de transparencia y la rendición de cuentas, aumentando la participación y colaboración ciudadana en el quehacer legislativo.

Por otra parte, el reto y oportunidad que tiene el CEP en la consolidación e implementación de las premisas del parlamento abierto, por medio de sus productos de corte académico, plataformas digitales desarrolladas y prácticas presenciales (foros, seminarios, congresos, reuniones de trabajo colaborativo, etcétera.), permitirá a la sociedad incrementar su compromiso con el Congreso del Estado de Guanajuato. Posibilitando que los ciudadanos interactúen y colaboren con los actores institucionales del Congreso, desde sus dispositivos móviles hasta su interacción presencial.

La contribución del CEP que hemos descrito anteriormente buscaría aportar a la construcción de los pilares del parlamento abierto mediante la consolidación de un Congreso del Estado de Guanajuato proactivo a las demandas del ciudadano, construyendo canales de comunicación que pudieran llegar a influir en la consolidación de un plan estratégico que dé soporte a una agenda legislativa. Donde, como menciona Ricardo Vela Navarro Rubio, se pueda desarrollar aspectos mínimos tales como:³⁴

- Realizar aportaciones a los proyectos de ley derivados de los productos de corte académico generados en el CEP, analizados y utilizados por la ciudadanía a través de las TIC.
- Poder presentar iniciativas de ley derivadas de los productos de corte académico generados en el CEP, analizados y utilizados por la ciudadanía a través de las TIC.
- Reforzar el compromiso cívico con el proceso legislativo, que implica reforzar la capacidad de la ciudadanía para poder recibir y entender la información sobre los contenidos generados por el CEP y el parlamento.
- Publicar estudios o productos de corte académicos complementarios a iniciativas de ley y normativas aprobadas en formatos abiertos y utilizables por la sociedad en general.

Garantizando así su evolución y permanencia como centro de especialización de la información, que auxilia a que la transparencia hacia el ciudadano vaya más allá de una mera difusión de información, generando contenidos y productos de valor social que incentiven el dialogo bidireccional en el Congreso del Estado (ciudadanos-representantes-ciudadano).

En general se pretende que el CEP en el futuro se afiance como un instrumento que aporte al cambio de superar las formas tradiciones de hacer las cosas dentro de la actividad parlamentaria del Congreso del Estado de Guanajuato, pues como comenta Navarro:

"...el resultado del Parlamento Abierto debería ser la evolución de un proceso de aplicación-tecnológica que implica un cambio de paradigma, que conlleve por lo tanto, cambio en las funciones tradicionales que realiza el parlamento... con esta idea nos referimos a las nuevas situaciones que se incorporan al ámbito parlamentario (más información y, sobre todo, nuevas formas de interacción entre representantes y representados, con mayor presencia de los ciudadanos en la vida de los parlamentos) y que influya de manera importante en la forma en que en el que el parlamento desarrolla sus actividades". ³⁵ Abonado a fortalecer la legitimidad de las decisiones parlamentarias, al introducir opiniones y aportaciones de la sociedad al proceso de toma de decisiones.

Pues, sin duda, hay que tener en cuenta que la representación parlamentaria por ser un espacio democrático en donde cualquier ciudadano, pueda ser propuesto y votado para ocupar dicho cargo; por ello los perfiles que conforman las legislaturas representan las características de la sociedad que representan, por lo que el propósito del CEP será apoyar a los legisladores que requieran información, que deriva de un proceso de investigación de corte académico, lo que resulta enriquecedor porque vendrá a fortalecer su visión y experiencia para establecer mejores criterios dentro de la toma de decisiones en el pleno del Congreso del Estado de Guanajuato.

Aunque definitivamente el camino ha tomado rumbo, no podemos dejar de lado que los procesos y la innovación en los mecanismos de rendición de cuentas deben ser continuamente evaluados, pues no podemos asumir actitudes conformistas, sino que, por el contrario, debemos realizar labores que continuamente busquen perfeccionar los mecanismos que logren cada vez una mayor apertura y colaboración con la sociedad.

Para ello, se considera que el objetivo que deberá perseguir el CEP en corto plazo, será el ser constituido como el soporte de la planeación, de la visión y de las premisas del parlamento abierto en el Congreso del Estado de Guanajuato, así como en un instrumento que, mediante sus productos de corte académico y vinculación social, fortalezca la confianza ciudadana de sus representantes mediante la legitimidad del proceso de toma de decisiones.

VI. Conclusiones

La responsabilidad pública es un compromiso inherente a cualquier cargo de designación o elección popular, por ello, las herramientas que simplifiquen su vigilancia y la forma en que permita evaluar su eficiencia, harán que la actividad parlamentaria sea entendida como un proceso en donde quien la asume, representa los intereses legítimos de sus representados, por lo que sus decisiones legislativas deben ser consideradas en el marco de la rendición de cuentas (vertical); el reto, es lograr que la figura parlamentaria logre consolidar la credibilidad y la confianza de la ciudadanía sobre todo reconociendo que los trabajos que realiza ya sea en comisiones parlamentarias o dentro del mismo pleno del Congreso, son propuestas y debates sobre las mejores alternativas para atender las necesidades normativas de nuestra sociedad.

Notas

- * Contador Público y Maestro en Administración, con especialidad en Finanzas por la Universidad de Guanajuato. Titular de la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas del Congreso del Estado de Guanajuato. Experiencia profesional en conducir proyectos e instituciones como directivo académico y administrativo en la Universidad de Guanajuato y como funcionario en administración pública estatal y federal. Ha impartido cursos y conferencias sobre diversos tópicos del sector público y privado.
- ** Licenciada en Economía y Maestra en Economía por la Universidad de Guanajuato. Coordinadora de Estudios Financieros Económicos de la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas del Congreso del Estado de Guanajuato.
- *** Licenciado en Derecho, con especialidad en Derecho Fiscal por la Universidad Autónoma de Aguascalientes, Maestro en Impuestos por el Instituto de Estudios Universitarios Puebla. Coordinador de Estudios Fiscales de la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas del Congreso del Estado de Guanajuato.
- **** Licenciado en Administración Pública, actualmente estudiante de la Maestría en Gestión Desarrollo y Gobierno en la Universidad de Guanajuato. Becario estancia maestría en el Centro de Estudios Parlamentarios del Congreso del Estado.
- ¹ Moreno, Alejandro, "Values and the Rule of Law in Mexico", en *The Missing Reform: Strengthening the Rule of Law in Mexico*, Washintong, D. C., Wilson Center Institute, 2018, pp. 125-151. https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/the _missing_reform_strengthening_the_rule_of_law_in_mexico_0.pdf.
- ² Somuano, María Fernanda (Coord.), Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México, México, s.e., 2015, pp. 47-48. http://portalanterior.ine.mx/archivos2/s/ DECEYEC/EducacionCivica/Resumen_Ejecutivo_23nov.pdf.
- ³ INEGI, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), México, 2015. http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/encig/2015/.
- ⁴ INEGI, Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCRIGE). México, 2016. http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/encestablecimi entos/especiales/encrige/2016/.
 - ⁵ Moreno, Alejandro, Op. Cit, 2018.
- ⁶ INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) población de 15 años o más de edad, México, Cuarto Trimestre 2017. http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enoe/default.html.
- ⁷ Casar, María Amparo, "Los mexicanos contra los impuestos", *Nexos*, 2013. https://www.nexos.com.mx/?p=15579.
 - ⁸ Moreno, Alejandro, Op. Cit, 2018.
- ⁹ López Ayllón, Sergio y Merino, Mauricio, "La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos", *Cuadernos sobre Rendición de Cuentas*, México, 2009, pp. 1-28. https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2800/4.pdf.
- ¹⁰ Amparo Casar, Ma. et al., "La rendición de cuentas y el poder legislativo", Documento de trabajo, México, 2010, p. 2.
 - ¹¹ Ibídem, p. 5.
 - ¹² Ibídem, pp. 5-6.

- ¹³ Ibídem, pp. 53-54.
- ¹⁴ Ibídem, p. 6.
- ¹⁵ Ibídem, p. 18.
- ¹⁶ Ibídem, p. 12.
- ¹⁷ Ugalde, Luis Carlos, "Congress and Political Parties", en *The Missing Reform: Strengthening the Rule of Law in Mexico*, Washintong, D. C., Wilson Center Institute, 2018, p. 217.
 - ¹⁸ Casar et. al., pp. 52-53.
 - 19 Ugalde, Luis Carlos, Op. Cit., 2018.
- ²⁰ Auditoría Superior de la Federación (ASF), *Informe Integral Sobre la Fiscalización del Rescate Bancario de 1995-2004*, p. 307, http://www.asf.gob.mx/trans/informes/ir2004i/Tomos/Ipab.pdf.
- ²¹ Zapata Hojel, Alexandra, "Shaming the Shameless", en *The Missing Reform: Streng-thening the Rule of Law in Mexico*, Washintong, D. C., Wilson Center Institute, 2018, p. 192.
 - ²² Ídem.
- ²³ Grupo de organizaciones que impulsan la Alianza para el Parlamento Abierto, *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México*, México, 2015, pp. 6. https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/2015_DPA_DocumentoCompleto __Diagnostico_de_Parlamento_Abierto_en_M%C3%A9xico.pdf.
- ²⁴ Puente Martínez, Khemvirg, "El Congreso Mexicano ¿De la opacidad legislativa al parlamento abierto?", en *Hacia el Sistema Nacional de Transparencia*, México, UNAM, 2016, pp. 183-199. https://archivos.juridicas.unam.mx/ www/bjv/libros 9/4064/16.pdf.
- Puente Martínez, Khemvirg, La transparencia legislativa en México, México, 2016, p. 19. http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3605/DGAL-2016-12.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
 - ²⁶ Puente Martínez, Khemvirg, Ob. Cit, 2016.
- ²⁷ En el que se han publicado sobre todo las iniciativas que se están analizando por la distintas Comisiones Legislativas a efecto de que los ciudadanos y los distintos actores de la sociedad puedan consultarlas e interactúen emitiendo opiniones o aportaciones sobre las mismas, con la finalidad de aperturar el seguimiento y evaluación de estas a lo largo del proceso legislativo, fortaleciendo así la transparencia, la rendición de cuentas y la promoción de la participación ciudadana.
- Pues, es importante reconocer que la LXIII Legislatura ha logrado que dentro del proyecto de parlamento abierto, la ciudadanía participe cada vez más en la labor cotidiana del Congreso, basta ver los indicadores como el número de visitas al portal (76,039 visitas) sólo en el periodo de enero de 2018 a la fecha, o el número de visitantes a las instalaciones del Congreso (9,157 visitantes y 204 grupos en visitas guiadas) lo que compromete a que los mecanismos de apertura y actualización de información cada vez sean más confiables y fiables, dejando clara evidencia de las actuaciones parlamentarias y fomentando con ello que se encuentren al alcance de cualquier ciudadano.
- ²⁹ Senado de la República, *Declaración de lanzamiento de la Alianza para el Parlamento Abierto en México*, México, 2014, p. 1-6, http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/eventos/docs/Declaracion_220914.pdf.
- ³⁰ Congreso del Estado de Guanajuato, Lineamientos del Parlamento Abierto del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, México, s.e, 2017, p. 2, http://www.congresogto.gob.mx/uploads/reglamento/pdf/10/LINEAMIENTOS_DE_PARLAMENTO_ABIERTO.pdf.

- ³¹ Tales como: la recolección masiva de datos sociales, económicos, financieros, geográficos entre otros; el análisis estadístico; la visualización y selección pertinente de datos; entre otras.
- ³² Caridad Sebastian, Mercedes y Martínez Cardama, Sara, "Gobierno y parlamento abierto: la participación ciudadana en el tratamiento y visualización de la información pública", *Revista Interamericana de Bibliotecología*, Colombia, 2016, vol. 39, núm. 1, enero-abril de 2016, p. 47. http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/RIB/article/view/25423/20983.
 - ³³ Ibidem, p. 49.
- ³⁴ Navarro Rubio, Ricardo Vela, *El parlamento abierto: la influencia de la tecnología en la evolución de la institucionalización parlamentaria*, Tesis doctoral, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho, 2017, pp. 266-431. http://eprints.ucm. es/43146/1/T38880.pdf.
 - ³⁵ Ibidem, p. 72.

El parlamento abierto, la rendición de cuentas y la fiscalización

Rafael GARCÍA RÍOS*

SUMARIO: I. La rendición de cuentas y la fiscalización en México. II. ¿Qué es la rendición de cuentas? III. Papel del OIC en la rendición de cuentas parlamentaria. IV. Qué es fiscalización.

I. La rendición de cuentas y la fiscalización en México

La rendición de cuentas y la fiscalización no son temas novedosos para nuestra cultura mexicana, por el contrario, siempre han estado presentes en nuestra evolución desde tiempos de las culturas prehispánicas.

Tenemos conocimiento de su existencia desde la época de la civilización sumeria y el pueblo azteca. La auditoría, en su forma más primitiva y simple, surge cuando un pueblo o núcleo social, sojuzga o domina a otro, por medio de la política, religión, economía, ciencias, o como antiguamente era la manera más común, por la fuerza. Así, el pueblo o la comunidad social eran obligadas a pagar un tributo al que lo domina. Este tributo hoy se conoce como contribución, el gobernante requiere que los tributos que impuso sean pagados correctamente en el tiempo requerido para estar seguros de que dicho pago se realizaba; se designaban revisores los cuales ejercían una actividad de fiscalización.¹

El pueblo azteca, belicoso por naturaleza, se caracterizó por dominar a otros a la fuerza, expandiendo de tal manera su dominio hasta centroamérica. Los aztecas obligaban a sus subordinados a entregar tributos, cuando se daba un incumplimiento del pago de dichas contribuciones el calpixque lo reportaba. La función de esta figura era la de ser recaudador y auditor.²

En la época medieval, el rey nombraba a los responsables para garantizar el cumplimiento de la fiscalización, ya que él necesitaba de colaboradores locales para mantener su poder y su estatus institucional. Los derechos feudales del rey en las provincias eran financieros principalmente, lo que exigía un régimen de control para los representantes de la Corona, y las dificultades de la comunicación, así como la debilidad de los sistemas financieros y bancarios, permitían que los agentes reales recaudaran los impuestos y autorizaran los pagos. (Normanton, 1996: 13-14)³

Durante la época de la Colonia, la función de auditor fue ejercida por la autoridad religiosa, se impuso a la fuerza. En esta época, los hacendados y los grupos económicos favorecidos, tenían que pagar su diezmo al virrey este tributo lo recogía la iglesia, el control de este recaudo era fiscalizado por los auditores, quienes emitían reportes, y la lista de quienes no cumplían con el pago del diezmo.⁴

Con la primera Constitución de la República, en 1824, emergen las raíces del control interno al crearse el Departamento de Cuentas y Razón, y asignarse a la tesorería atribuciones de normatividad en materia de presupuesto y cuenta.

Durante el siglo XIX y hasta el año 1917, con diversas variantes, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, concentró las funciones de recaudación y distribución de los recursos, además del control interno de carácter preventivo.

En diciembre de 1917, se creó el Departamento de Contraloría General de la Nación. A partir de entonces, las atribuciones de control interno sufren diversas reformas para sucesivamente, asignarse a diversas dependencias del Poder Ejecutivo tal como: Secretaría de Hacienda y Crédito, Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, Secretaría de la Presidencia y Secretaría de Programación y Presupuesto.

En 1982 con motivo de la crisis económica, se reformó el sistema de control interno. Se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, luego se denominó Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, y desde 2003, la actual Secretaría de la Función Pública.

En lo que respecta al control externo, entendiendo por este el que realiza el Poder Legislativo en sus facultades revisoras, a través de su órgano técnico de fiscalización, es del que se tiene más clara la historia evolutiva.

La Contaduría Mayor de Hacienda se crea por mandato de la Constitución de 1824, cuyas principales funciones quedaron delineadas a: "realizar el examen y la glosa de la contabilidad de los ramos de hacienda y crédito público del presupuesto federal".

De 1824 y hasta el año 2000, las atribuciones y el nombre de la institución se fue intercalando con el Tribunal de Cuentas, cuyo último antecedente data de los tiempos del Imperio Mexicano en 1865, regresando a la Contaduría Mayor de Hacienda en 1867 con la instauración de la República.

En el año de 1999 se modifica la Constitución federal a efecto de renovar el sistema de fiscalización en México insertando tendencias mundiales de transformación y consolidación de los órganos que realizan esta labor. En diciembre del 2000, se emite la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, dando nacimiento a la actual Auditoría Superior de la Federación. Dotada de autonomía técnica y de gestión, dependiendo presupuestalmente de la Cámara de Diputados, pero con libertad para decidir sobre el uso y aplicación de su presupuesto.

Así pues, en nuestro país prevalece un sistema con características que son propias del sistema jurisdiccional que se aplica originalmente en el Estado francés, así como también con características muy propias del sistema parlamentario de Inglaterra, ya que la autonomía con la que está investido el órgano de fiscalización en México está influenciada por ambos modelos. Por un lado, tenemos que la Auditoría Superior de la Federación tiene que rendir un informe final a la Cámara de Diputados y por otro nos encontramos con que tiene la facultad para iniciar acciones ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o las autoridades competentes.⁵

Con las recientes reformas a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (julio de 2016) la Auditoría Superior de la Federación debe realizar tres entregas de informes, la primera en el mes de junio, la segunda en el mes de octubre y la tercera en el mes de febrero del año siguiente, donde se incluye el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización de la Cuenta Pública.

A efecto de armonizar en el Estado de Guanajuato las reformas que en el ámbito federal se generaron en materia de fiscalización, el 15 de abril de 2003 se publicaron en el *Periódico Oficial del Estado de Guanajuato*, reformas en materia de fiscalización de la cuenta pública, con esto se dejó atrás el sistema de Contaduría Mayor de Hacienda y fue creado el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato, hoy Auditoría Superior del Estado de Guanajuato, cuyas funciones fueron asumidas a partir del 1° de enero de 2004.

Posteriormente, el 11 de noviembre de 2003, en el *Periódico Oficial del Estado de Guanajuato*, se publicó la Ley de Fiscalización Superior del

Estado de Guanajuato, desde esa fecha se han realizado diversas reformas a dicha ley, que buscan dar mayor autonomía al órgano técnico de fiscalización, así como para dotarlo de mayores facultades revisoras. El 25 de septiembre de 2015, se publicó en el *Periódico Oficial del Estado de Guanajuato* el decreto número 320, mediante el cual se expide la vigente Ley de Fiscalización Superior.

II. ¿Qué es la rendición de cuentas?

"Rendición de cuentas" es un término que traduce de manera limitada el significado de la palabra anglosajona *accountability*, que en inglés significa "el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; [...] ser responsable de algo {liable} [...] ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder a preguntas {answerable}."

El término *accountability* también se traduce como "respondabilidad". Los administradores del gobierno tienen la responsabilidad de responder ante los entes legislativos y público en general por sus actividades y resultados correspondientes.⁷

El concepto de respondabilidad por los recursos públicos es muy importante en los procesos de gobierno. Los legisladores, otros funcionarios de gobierno, y el público, desean saber si (1) los recursos del gobierno son administrados apropiadamente y utilizados según las leyes y reglamentos, (2) los programas de gobierno están alcanzando sus objetivos y resultados previstos, y (3) los programas de gobierno son administrados en forma eficiente, económica y eficaz.⁸

La rendición de cuentas significa "la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía en una democracia". Para McLean, la rendición de cuentas es "el requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, actúen como respuesta a las críticas o requerimientos que les son señalados y acepten responsabilidad en caso de errores, incompetencia o engaño".

El término "rendición de cuentas" se emplea en la ciencia política para referirse a la responsabilidad que un sujeto de poder debe asumir frente a otro, sea individual o colectivo, subordinado u horizontal, con el fin de controlar el ejercicio del poder y sancionar su abuso. En toda relación de rendición de cuentas, un servidor público ofrece una evalua-

ción de sus tareas públicas a actores que legalmente tienen la capacidad de demandar esas cuentas e imponer sanciones al funcionario. Así, la rendición de cuentas implica no sólo la capacidad de informar sino también la obligación legal de hacerlo (Mainwaring, 2003: 7).

Se ha llegado al consenso de que existen dos tipos de rendición de cuentas, la vertical y la horizontal. La primera de ellas resulta crucial para toda democracia representativa, debido a la exigencia de un proceso electoral justo donde los electores, en el ejercicio libre de su derecho político, sancionan o premian a sus representantes o partidos políticos que los postulan. Este mecanismo de sanción directa es lo que se conoce como rendición de cuentas vertical y supone la existencia de la condición mínima de la democracia y del gobierno representativo; que mediante el voto los gobernados pueden cambiar a sus gobiernos.¹⁰

El concepto de "transparencia" también se usa en ocasiones como sinónimo de rendición de cuentas. La transparencia es una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno. Sin embargo, la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la "vitrina pública" para que los interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior. Al igual que en el caso de la fiscalización, la transparencia es sólo un instrumento de un sistema global de rendición de cuentas.¹¹

Por lo que se refiere a la rendición de cuentas horizontal, ésta se refiere a la "existencia de instituciones estatales que tienen el derecho y el poder legal de —y están fácticamente dispuestas y capacitadas para— emprender acciones que van desde el contralor rutinario hasta las sanciones legales o el impeachement en relación con actuaciones u omisiones de otras instituciones del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitas" (O' Donnell, 2007: 99). En otro sentido, algunos académicos emplean el término rendición de cuentas horizontal para referirse específicamente a la relación entre los órganos estatales clásicos: ejecutivo, legislativo y judicial y sus mecanismos de frenos y contrapesos. En este sentido, Nohlen argumenta que la accountability horizontal se da en los sistemas presidenciales cuando el Congreso está "en posición constitucionalmente legal, políticamente dispuesto, y capaz, de ejercer su función de control y aplica los medios de sanción correspondientes, hasta llegar a la destitución (Nohlen, 2004:7).

Durante varios años no hubo una exigencia legal ni ciudadana para que el poder legislativo informara y rindiera cuentas sobre sus actividades, del cumplimiento de sus mandatos ni del uso de recursos. Esta situación cambió radicalmente a partir de que, como parte del proceso de institucionalización de la rendición de cuentas en México, el Congreso aprobó en 2003 la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que reglamentaba la reforma de 1977 al artículo 6° constitucional en materia de derecho a la información, y que creó el Instituto Federal de Acceso a la Información. 12

En esa nueva disposición, se determinó la obligatoriedad de dependencias y entidades públicas a dar acceso a la información contenida en sus documentos respecto de sus funciones, ejercicio del gasto y desempeño en general. Se incluyó entonces como sujetos obligados tanto a los Poderes de la Unión como a los órganos constitucionales autónomos y cualquier otro órgano federal. Por primera vez desde 1824, el Congreso quedó obligado a poner a disposición pública la información que ahí se genera. Si bien su desempeño en materia de transparencia ha sido pobre, éste se debe en gran medida a la ausencia de sanciones específicas para que las cámaras del Congreso, los legisladores y los funcionarios del poder legislativo pongan a disposición de la sociedad la información mínima dispuesta por ley, a la persistencia de un marco legal carente de mecanismos para la rendición de cuentas intraorgánica —tanto colectiva como individual— y a la resistencia de los líderes parlamentarios a ser sometidos a mecanismos institucionales que efectivamente los obliguen a dar cuenta del manejo de los recursos públicos y de la decisiones que cotidianamente toman. 13

La ciudadanía carece de instrumentos legales para evaluar el cumplimiento de las responsabilidades de los legisladores, no sólo por la ausencia de un marco jurídico claro sino por la opacidad con que al interior del Congreso las decisiones son tomadas. La carencia de una tradición parlamentaria de rendición de cuentas se refleja en la arquitectura constitucional y en las omisiones legales que permiten esconder a la opinión pública los mecanismos y criterios mediante los cuales el poder legislativo desarrolla sus actividades. 14

El diseño institucional de la rendición de cuentas en México y, en particular, de la rendición de cuentas parlamentaria es inoperante como sistema. No existe un sistema de rendición de cuentas sino responsabilidades aisladas que competen a diferentes autoridades con un marco jurídico contradictorio y omiso. El único aspecto del diseño institucional con

niveles mínimos de congruencia, objetivos específicos y procedimientos claros, ha sido el régimen de fiscalización interorgánico que el poder legislativo ejerce frente a los otros órganos del Estado y en particular frente al ejecutivo. El órgano de fiscalización de la Cámara de Diputados, aun a pesar de no gozar de plena autonomía, ha logrado alcanzar sus objetivos para dotar a los legisladores de información para evaluar el ejercicio del gasto público, aunque las sanciones sigan siendo débiles.

Todo órgano del Estado y todo servidor público debe rendir cuentas por su actividad en el ejercicio de su encargo. Sin embargo, los legisladores mexicanos gozan además de fuero constitucional, de un régimen legal ad hoc que les permite asumir el ejercicio de su encargo en condiciones excepcionales pues no están obligados a rendir cuentas a nadie. El legislador mexicano no puede ser sancionado o premiado por sus electores en virtud de no estar permitida la reelección inmediata; no está obligado a informar o justificar sus acciones o decisiones en el Congreso a sus electores, sus distritos electorales u otro. En México, los legisladores gozan de un régimen jurídico prácticamente de excepción por la inexistencia de sanciones por sus acciones y cuyas actividades ordinarias son difícilmente accesibles al público en general debido a la lejanía prevaleciente entre la sociedad y sus representantes. ¹⁵

En el Estado de Guanajuato no existe el fuero, con las reformas a la Constitución local el 15 de diciembre de 2016, por parte del Congreso del Estado, se estableció que ningún funcionario en el estado tiene esa protección, pues todos somos iguales ante la ley.

Los principales mecanismos y procedimientos existentes de rendición de cuentas incluyen la presentación anual del informe de gobierno sobre el estado de la administración pública y la comparecencia de miembros del poder ejecutivo estatal ante el Congreso local; la presentación y aprobación anual de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos; la revisión de la cuenta pública; el juicio político y la declaración de procedencia; la relación mando-obediencia en el sector público; y, finalmente, la declaración patrimonial. Ciertamente hay mecanismos adicionales, algunos de ellos informales y no escritos, para que los gobernantes rindan cuentas, pero los apenas enunciados constituyen los más importantes y representativos en México.¹⁶

Los principales obstáculos para la rendición de cuentas en el ámbito municipal se centran en tres factores: marco jurídico ambiguo, falta de capacidad administrativa y responsabilidad política limitada.¹⁷

III. Papel del OIC en la rendición de cuentas parlamentaria

Los órganos internos de control (OIC) de los Poderes Legislativos tienen un papel preponderante en la rendición de cuentas, son la instancia de control con facultades de evaluación del control interno, de fiscalización sobre los bienes que componen el patrimonio de dicho poder, además que son la instancia facultada en materia de investigación, substanciación y resolución de faltas administrativas de sus servidores públicos.

Para garantizar que los funcionarios electos y designados actúen en beneficio de los intereses de los ciudadanos a los que representan y sirven, los gobiernos y entidades públicas deben rendir cuentas por su administración y uso de recursos públicos. Los organismos auditores refuerzan la rendición de cuentas, la transparencia y la integridad, auditando de manera independiente, las operaciones del sector público e informando sus resultados. Esto permite que los responsables del buen desempeño del sector público cumplan con sus obligaciones, respondiendo a los resultados y recomendaciones aportadas por las labores de auditoría gubernamental, completando así el ciclo de la rendición de cuentas. 18

1. AUTONOMÍA TÉCNICA Y DE GESTIÓN

Es relevante que los OIC cuenten con autonomía en el trabajo técnico que realizan, así como en su gestión operativa, de tal modo que su actuación no debe estar condicionada a autorización alguna. Esto no quiere decir que deban ser totalmente autónomos y no rendir cuentas de su actuar, por el contrario, éste debe regirse por los principios del servicio público.¹⁹

Las Normas Profesionales de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización (NPASNF) establecen que los órganos responsables de la auditoría interna dependen de los titulares de los entes públicos en los que se establecen. No obstante, deben gozar, al menos, de autonomía técnica; y sus integrantes deben ejercer su función con independencia.²⁰

Las referenciadas normas citan que, "Si bien los organismos auditores tienen vínculos institucionales irrenunciables —el Poder Legislativo en el caso de los órganos fiscalizadores externos, y el Poder Ejecutivo y las entidades a las que pertenezcan los órganos auditores internos—, deben gozar de autonomía —en cierto grado en el caso de los órganos de autonomía interna— para cumplir cabalmente sus funciones. La existencia y grado

mínimo de autonomía de los organismos auditores deben estar asentados en el marco legal correspondiente, en el que se debe establecer el detalle sobre sus atribuciones y alcances. En particular, debe garantizárseles protección legal suficiente contra cualquier posible injerencia en su autonomía y atribuciones fiscalizadoras".²¹

2. Independencia e integridad

Para que pueda darse una apropiada rendición de cuentas y fiscalización, la independencia de los titulares de los órganos auditores, debe estar vinculada con el alejamiento de conflictos de interés reales o potenciales respecto a los entes auditados y ser complementaria a la autonomía técnica y de gestión de la institución. Asimismo, en la normatividad aplicable, deben incluirse los supuestos para designación y remoción de los titulares, así como las causales que se deben cumplir para estos efectos.²²

En caso del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, se cumple con lo indicado en el párrafo anterior, pues con independencia que actualmente la Ley General de Responsabilidades Administrativas establezca la obligación de presentar la declaración de conflicto de interés, es practica desde varios años en el órgano auditor estatal, presentar declaración de integridad a efecto de informar sobre posibles conflictos de interés que pudieran presentarse en el desarrollo de los trabaos de fiscalización.

3. Proceso de selección de los integrantes

Con la emisión de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato en 2003, se incluyó el procedimiento de selección del entonces Auditor General (hoy Superior), mismo que se dispuso fuera por convocatoria pública, integrándose una terna para ser presentada al Pleno del Congreso del Estado quien, mediante votación de las dos terceras partes de los miembros de la Legislatura, debe hacer la designación del titular del órgano técnico de fiscalización superior en el Estado. Este proceso se ha realizado en dos ocasiones, la primera en diciembre de 2003 y la otra en diciembre de 2013. En la misma Ley de 2003, se contemplaron las causas de remoción del titular de dicho órgano fiscalizador, mismas que subsisten en la ley vigente. Estado en dos ocasiones de dicho órgano fiscalizador, mismas que subsisten en la ley vigente.

En la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), 25 se establece que el proceso de selección de los integrantes de los órganos internos de control se deberán observar, además de los requisitos establecidos para su nombramiento, un sistema que garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y los mecanismos más adecuados y eficientes para su adecuada profesionalización, atrayendo a los mejores candidatos para ocupar los puestos a través de procedimientos transparentes, objetivos y equitativos. La Constitución Política para el Estado de Guanajuato se reformó el 6 de septiembre de 2016, a efecto de armonizar las disposiciones locales en materia de combate a la corrupción con las establecida en la Constitución federal, en dicha reforma estatal, se incluyó la facultad del Congreso del Estado para la expedición las leves secundarias en materia de implementación del Sistema Estatal Anticorrupción, con la emisión de dicha normativa se instituyó el proceso para la designación de los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en dicha Constitución. El proceso quedó establecido que debería ser mediante convocatoria pública en cumplimiento a los principios establecidos en la LGSNA, la primera parte del proceso lo realizarían los organismos autónomos, remitiendo una terna al Congreso del Estado para que éste realizara la elección. A la fecha se han realizado todos los nombramientos de los titulares de los órganos constitucionales autónomos, a excepción del OIC de la Universidad de Guanajuato, quien argumentó la existencia de representación ciudadana en la elección del titular de dicho órgano revisor, así como la autonomía universitaria con la que cuenta dicha entidad estatal. En el caso del Poder Judicial del Estado, se consideró atender lo que ese poder establezca en su propia ley orgánica. Respecto a la instancia del Poder Ejecutivo encargada de la evaluación del control interno, se consideró que el proceso de elección del titular de esa dependencia, aplicara hasta el mes de septiembre de 2018, cuando se realice el cambio del titular de ese poder.

4. Informe sobre los resultados

La Norma número 1, del nivel 1, de las Normas Profesionales de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización, establece que los organismos auditores deben informar a la autoridad competente, sobre sus resultados, priorizando observaciones o hechos de particular importancia y trascendencia. Cuando los organismos auditores hacen sus infor-

mes del dominio público, se garantiza su amplia diseminación y debate, con lo que se incrementan las posibilidades de que las recomendaciones y observaciones hechas sean atendidas de manera oportuna y eficaz.²⁶

La fracción XII, del artículo 288, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Guanajuato, establece la obligación del órgano interno de control de dicho poder, de presentar a la Junta de Gobierno y Coordinación Política, un programa e informe anual sobre el cumplimiento de sus funciones o cuando le sea requerido. Con esto el propio órgano fiscalizador interno rinde cuentas al órgano de gobierno de ese poder, cumpliendo así con lo establecido en las normas profesionales de auditoría.

5. Transparencia y acceso a la información

Uno de los principales desafíos a los que se enfrentan los organismos auditores es promover, en la sociedad y en la administración pública, una mejor comprensión de cuáles son sus funciones y tareas. Por ello, la información sobre los organismos auditores, además de ser consistente con su normativa aplicable, debe ser de fácil acceso y pertinente. Sus procesos de trabajo, actividades y productos deben ser transparentes. Además, deben mantener una comunicación abierta con los medios y otras partes interesadas.²⁷

Atendiendo a los principios de parlamento abierto y convencidos de que el acceso a la información pública que generan los órganos interno de control debe privilegiarse, durante el año 2017, se trabajó en el diseño de un micrositio en el sitio de internet del Congreso del Estado. El objetivo del desarrollo tecnológico es establecer un vínculo de comunicación con los servidores públicos del Poder Legislativo y con la sociedad en general para que cualquiera conozca las actividades desarrolladas por el OIC, así mismo se pone a disposición la información que tiene el carácter público y que tiene relación con las atribuciones del órgano de control, tal como las declaraciones patrimoniales de quien otorga ese consentimiento, los informes de auditorías realizadas, los programas anuales de trabajo, los procedimientos de responsabilidad concluidos, entre otros.

IV. Qué es fiscalización

La labor fiscalizadora es inherente a la gestión pública. La fiscalización no representa un fin en sí mismo, sino una parte imprescindible de un sistema regulador que debe señalar, oportunamente, las desviaciones normativas y las violaciones de los principios que rigen la gestión gubernamental, de tal modo que puedan adoptarse las medidas preventivas y correctivas procedentes, y determinar o promover las responsabilidades y sanciones que, en su caso, correspondan.²⁸

La Constitución Política para el Estado de Guanajuato establece como facultad del Congreso del Estado, fiscalizar la cuenta pública del Poder Ejecutivo incluyendo la de las entidades y organismos de la administración pública paraestatal, del Poder Judicial y de los organismos autónomos; de igual manera, verificar el desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas. Igualmente, fiscalizar las cuentas públicas municipales incluyendo las de las entidades y organismos de la administración pública paramunicipal.²⁹

De acuerdo con la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato, la fiscalización se define como:³⁰

Revisar, auditar, evaluar o verificar las cuentas públicas, el ejercicio y destino de los recursos públicos, la gestión financiera de los sujetos de fiscalización y la observancia de su normativa aplicable, así como el cumplimiento de las metas y objetivos de los planes y programas estatales y municipales, conforme a los principios de eficiencia, eficacia y economía;

Cuando la labor fiscalizadora se lleva a cabo antes y durante la realización de las operaciones financieras o administrativas, se trata entonces de una fiscalización previa; cuando se efectúa después de su realización, es una fiscalización posterior. La labor de fiscalización previa, realizada en lo general por los órganos de auditoría interna, se constituye en una herramienta preventiva para contribuir al buen uso de los recursos públicos dentro de la gestión gubernamental.³¹

Los órganos responsables de la auditoría interna se establecen en el seno de los diferentes entes públicos; los organismos auditores externos no pertenecen al ente público.³²

1. Función de fiscalización de los órganos internos de control

La función de fiscalización que realizan los OIC debe tener un enfoque más preventivo que detectivo, sin embargo, existen ocasiones que ameritan la realización de pruebas enfocadas a identificar posibles hechos de corrupción o presuntas faltas administrativas. El programa anual de trabajo debe contener acciones preventivas, que tienen por objeto identificar y en su caso corregir posibles desviaciones a las normas de manera oportuna, por otro lado, la difusión de las actividades detectivas y correctivas tienen un impacto más profundo sobre las actividades del personal, es un mensaje de que las prácticas contrarias a los principios del servicio público no serán toleradas en la institución.

Como ya se ha dicho, las Normas Profesionales de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización establecen que, los órganos internos de control para realizar su función de fiscalización deben contar con autonomía técnica y de gestión para definir y ejecutar su programa de trabajo. En el caso del Poder Legislativo de Guanajuato, esto se cumple a cabalidad con lo establecido en la Ley Orgánica de dicho poder, el Poder Legislativo, contará con una contraloría interna, con autonomía técnica y de gestión que tendrá a su cargo, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del mismo. ³³ En dicha normativa se aprecia la voluntad del legislador para asignar al órgano interno de control la función de fiscalización, esto quedó asentado de la siguiente manera: ³⁴

- IV. Realizar auditorías, revisiones y evaluaciones, con el objeto de examinar, fiscalizar y promover la eficiencia y legalidad en su gestión y encargo;
- V. Fiscalizar que el Poder Legislativo cumpla con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles y demás activos y recursos materiales;

2. Normas Profesionales de Fiscalización

Las Normas Profesionales de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización (NPASNF) constituyen un marco de referencia para la actuación de aquellos entes encargados de revisar la gestión de los recursos públicos, y señalan líneas y directrices que constituyen las mejores prácticas en la materia.

La Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública, en conjunto con las Entidades de Fiscalización Superior y las Contralorías de los estados, acordaron suscribir las Normas Profesionales de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización, edición 2014. Las mejores prácticas han sido condensadas en este cuerpo de normas y

representan una de las piedras angulares del Sistema Nacional de Fiscalización. Se emitieron diez normas agrupadas en tres niveles, conocidos como nivel uno, dos y tres.

Las NPASNF están basadas en las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAIs, por sus siglas en inglés), por ser éstas últimas un cuerpo sistematizado de preceptos resultado de la participación de especialistas de todos los países del mundo, pertenecientes no sólo a las Entidades Fiscalizadoras Superiores, sino también a Auditores Externos y Contralores Internos, así como las asociaciones profesionales que los representan —Instituto de Auditores Internos (IIA), Federación Internacional de Contadores Públicos (IFAC)—, a través de un proceso ordenado y transparente para su creación, corrección y ampliación. Estas características permiten que dichas Normas gocen de un consenso universal entre la comunidad auditora, por lo que constituyen una referencia necesaria para esta labor.³⁵

Es necesario destacar la importancia de la independencia en la fiscalización de la administración pública. Es preciso señalar que debe entenderse este concepto en el sentido profesional y técnico que implica una disposición mental, que permita al auditor actuar al margen de las prioridades del ente auditado, de la contienda política e, inclusive, de la opinión pública, con el fin de realizar su trabajo sobre la base de la veracidad e imparcialidad; es la actitud del auditor respecto de la institución que es revisada —sustentada en la honestidad y el profesionalismo— y es un requisito necesario para que los resultados de la fiscalización sean válidos³⁶.

Notas

- * Contador público y maestría en Fiscal por la Universidad de Guanajuato. Contador público certificado por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos. Profesionista certificado en Contabilidad y Auditoría Gubernamental por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos. Contralor interno del Poder Legislativo de Guanajuato, desde marzo de 2017 a la fecha. Catedrático desde 2008 en la licenciatura de Contador Público en la Universidad de Guanajuato.
- ¹ Consulta en línea http://www.unilibre.edu.co/bogota/pdfs/2016/4sin/B20.pdf pp. 9 y 10 (consultado en marzo de 2018).
 - ² Idem.
- ³ Normanton, E. L., La rendición de cuentas y auditoría de los gobiernos, un estudio comparado, Manchester, Manchester University Press, 1996.
- 4 Consulta en línea http://www.unilibre.edu.co/bogota/pdfs/2016/4sin/B20.pdf p. 11 (consultado en marzo de 2018).

- ⁵ Anaya Ríos, José Luis y Anaya Ríos, Miguel Ángel, Los modelos de control externo de la fiscalización. Inglaterra y Francia como referentes en México. Consulta en línea http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/19812.pdf Consulta realizada en marzo de 2018.
- ⁶ Ugalde, Luis Carlos, *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*, Auditoría Superior de la Federación, p. 9.
- ⁷ United States General Accounting Office (GAO), Normas de Auditoría Gubernamental. Revisión 2003, p. 9.
 - ⁸ Idem, p. 24.
- ⁹ McLean, Ian, The Concise Oxford Dictionary of Politics, Oxford University Press, Oxford, 1996, p. 1.
- ¹⁰ Casar, María Amparo, Ignacio Marván y Khemvirg Puente, La rendición de cuentas y el Poder Legislativo, México, CIDE, 2010, p. 3.
- ¹¹ Ugalde, Luis Carlos, *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*, Auditoría Superior de la Federación, p. 10.
 - ¹² Casar, María Amparo, *Op. Cit.*, nota 10, p. 15.
 - ¹³ Ibidem, p. 15 y 16.
 - ¹⁴ Ibidem, p. 26 v 27.
 - ¹⁵ Ibidem, p. 53.
 - ¹⁶ Ugalde, Luis Carlos, Op. Cit., nota 11, Auditoría Superior de la Federación, p. 12.
 - ¹⁷ Ibidem, p. 38.
- ¹⁸ Auditoría Superior de la Federación-Secretaría de la Función Pública. *Normas Profesionales de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización*, Norma núm. 12, Nivel 2, p. 36.
- ¹⁹ En el artículo 5 de la *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*, se establece los siguientes principios: legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad y competencia por mérito.
- ²⁰ Auditoría Superior de la Federación-Secretaría de la Función Pública. Normas Profesionales de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización, Norma núm. 1, Nivel 1, p. 13.
 - ²¹ Ibidem, p. 15.
 - ²² Ibidem, pp. 15 y 16.
- En la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato, vigente en marzo de 2018, el procedimiento de elección está contemplado en el artículo 91.
- ²⁴ En la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato, vigente en marzo de 2018, las causales de remoción están contempladas en el artículo 95.
 - ²⁵ Artículo 20 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
 - ²⁶ *Op. Cit.*, nota 20, p. 20.
 - ²⁷ Ibidem, Norma núm. 20, nivel 2. p. 52.
 - ²⁸ *Op. Cit.*, nota 20, p. 13.
 - ²⁹ Fracciones XVIII y XIX, del artículo 63.
 - ³⁰ Fracción IV, artículo 5.
 - ³¹ *Ор. Сіт.*, nota 20, p. 13.
 - 32 Idem.
 - ³³ Artículo 286, de la Lev Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato.
 - ³⁴ Idem. Artículo 288.
- ³⁵ Auditoría Superior de la Federación-Secretaría de la Función Pública, *Normas Profesionales de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización*, Preámbulo General, p. 6.
 - ³⁶ *Ор. Сіт.*, nota 20, p. 12.

Parlamento abierto y fiscalización

Javier PÉREZ SALAZAR*

La información parlamentaria pertenece al público.1

Hablar de parlamento abierto en Guanajuato, es colocar la actividad legislativa al escrutinio social bajo los principios rectores de transparencia de la información, rendición de cuentas, evaluación del desempeño legislativo, participación ciudadana y uso de tecnologías de la información.

Estos principios rectores son recogidos en el artículo 3, primer párrafo, de los Lineamientos de Parlamento Abierto del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, publicados el 3 de marzo de 2017, en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*, número 36, tercera parte.

Además de estos principios, los lineamientos de referencia prevén once indicadores que deben atenderse en la implementación del parlamento abierto en el Congreso del Estado: accesibilidad y difusión, cabildeo, conflicto de intereses, datos abiertos, derecho a la información, información histórica, información parlamentaria, información presupuestal y administrativa, información sobre legisladores y servidores públicos, legislar a favor del parlamento abierto, y participación ciudadana y rendición de cuentas.

Efectivamente, los principios de parlamento abierto y sus indicadores inciden plenamente en el actuar legislativo y en la información que deriva de la misma. Pero, si bien la creación de leyes es su característica esencial, la actividad legislativa no se limita a ella: la función del órgano parlamentario dentro del Estado, como parte de un régimen de pesos y contrapesos imprescindible en cualquier democracia moderna, debe comprender necesariamente la fiscalización imparcial y oportuna de los recursos públicos para garantizar que su aplicación y destino, no sólo se efectúe conforme a las normas aplicables vigentes, sino en términos de eficacia y eficiencia que redunde en el mayor beneficio social.

En este sentido, las funciones técnicas de fiscalización, propias del Congreso del Estado en términos de los artículos 116, fracción II, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 63, fracciones XVIII, XIX y XXVIII, y 66 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; y 256 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato; son ejercidas a través de la Auditoría Superior del Estado de Guanajuato.

Para contextualizar la actividad de la auditoría superior es necesario acudir a la definición de fiscalización que proporciona la normativa en la materia; así, señala la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato, en su artículo 5, fracción IV:

Fiscalización: Revisar, auditar, evaluar o verificar las cuentas públicas, el ejercicio y destino de los recursos públicos, la gestión financiera de los sujetos de fiscalización y la observancia de su normativa aplicable, así como el cumplimiento de las metas y objetivos de los planes y programas estatales y municipales, conforme a los principios de eficiencia, eficacia y economía.

La labor fiscalizadora es inherente a la gestión pública, señalan las Normas Profesionales de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización; y, dentro de la Norma profesional de Auditoría, número 12, el valor y beneficios de la auditoría del sector público, indican que:

Para garantizar que los funcionarios electos y designados actúen en beneficio de los intereses ciudadanos a los que representan y sirven, los gobierno y entidades públicas deben rendir cuenta por su administración y uso de recursos públicos. Los organismos auditores refuerzan la rendición de cuentas, la transparencia y la integridad, auditando de manera independiente, las operaciones del sector público e informando sus resultados.³

Así, la función de fiscalización, atendiendo al concepto que proporciona la Ley, se desarrolla respecto "de los sujetos de fiscalización", concepto en el que se comprende, en términos de lo dispuesto por el artículo 2 de la misma normativa, a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial del Estado, los ayuntamientos, las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal, y los organismos autónomos. Además, comprende los recursos públicos que se destinen y ejerzan por

cualquier entidad, persona física o jurídico colectiva, pública o privada y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos, comités, patronatos, consejos o cualquier otra figura jurídica.

En ese contexto, como órgano auxiliar del Congreso del Estado, la auditoría superior está llamada, en el ámbito de sus atribuciones, a realizar acciones que posibiliten la implementación del parlamento abierto; según dispone el artículo 3, segundo párrafo, de los Lineamientos de Parlamento Abierto.

Legislar a favor del gobierno abierto es necesariamente aperturar cualquier actividad gubernamental al conocimiento de la sociedad a través de la imposición normativa. Generar normas que permitan acceder a la información pública va más allá de emisión de leyes de transparencia, debe ser un propósito contenido en cada legislación emitida. La función de fiscalización no es la excepción. De la lectura de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato y su Reglamento, podemos denotar inmersos los principios de parlamento abierto que impactan en esta actividad.

La auditoría superior es, tanto agente de fomento a la transparencia y rendición de cuentas, como sujeto de estas. El desarrollo de las actividades que le encomienda la normativa conlleva en si, posibilitar la implementación del parlamento abierto, tanto por lo que se refiere en sí a su incidencia sobre los sujetos de fiscalización, como al propio funcionamiento de la institución.

Este accionar dual denota particular importancia en virtud de la función revisora de la entidad de fiscalización, más aún si se considera que, a nivel estatal, es la única instancia de dicha naturaleza que impacta en toda la diversidad de entes públicos, incluyendo a los órganos internos de control, por lo que, al transparentar su actividad la auditoría superior también, en buena medida, está transparentando el actuar del sujeto auditado.

Por tal razón, es notable el impulso e impacto que han tenido las tecnologías de la información dentro la actividad fiscalizadora como mecanismo para facilitar el acceso a la información, fomentar la rendición de cuentas, la evaluación del desempeño de la auditoría superior y la participación ciudadana en éste.

Uno de los grandes avances de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato, conlleva precisamente, el uso preponderante de dichas tecnologías.

Datos relativos al uso de medios de comunicación electrónicos, señalan que es tendencia nacional utilizar la internet para acceder a la información; y de acuerdo con las estadísticas del Instituto Nacional de

Estadística y Geografia⁵ al segundo trimestre de 2016, 65.5 millones de personas eran usarias de internet, siendo utilizado principalmente como medio de comunicación, para la obtención de información en general y para el consumo de contenidos audiovisuales.

Así, dentro de una sociedad conectada cada vez más de manera permanente a Internet, en un mundo globalizado en el que la información fluye en instantes de un punto a otro sin importar la distancia, una actividad primordial en el quehacer parlamentario y gubernamental como es la fiscalización no puede mantenerse ajena.

Con ello en mente, hay que hacer notar que el uso de las tecnologías de la información por parte de la auditoría superior se efectúa en el marco de parlamento abierto, bajo dos aspectos, uno interno, por el cual desarrolla sistemas informaticos que auxilian en la labor fiscalizadora, y otro externo, con el cual genera información derivada de dicha labor y se hace accesible al público a través de su portal institucional en internet u otros medios de comunicación.

Como órgano de relevancia constitucional y autonomía técnica, la auditoría superior determina mediante su Programa General de Fiscalización, los actos y sujetos de fiscalización que serán objeto de auditoría o revisión durante un ejercicio fiscal, siguiendo las directrices que le marca la normativa de la materia. Este programa y las modificaciones que pudiera tener en el transcurso de dicho ejercicio, se publican y actualizan permanentemente en el portal de la institución.⁶

La auditoría determina, de igual manera, los procedimientos y métodos adecuados para el ejercicio de su función, como por ejemplo su Manual de Auditoría Gubernamental,⁷ que también se actualizan y difunden de forma permanente en la página institucional de Internet.

Más aún, las Normas Profesionales de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización cuentan actualmente con carácter obligatorio para los integrantes del dicho sistema, entre los que está la auditoría superior, en términos del artículo 42, segundo párrafo, de la Ley General de Sistema Nacional Anticorrupción.

De esta forma la actividad fiscalizadora, tanto por lo que se refiere a los actos que se efectuarán como a los procedimientos conforme a los que se realizarán, es puesta a disposición del conocimiento de la sociedad desde su origen, bajo un formato sencillo y abierto, y actualizada de manera constante.

Acceder a esta información supone la posibilidad de conocer, en buena medida, en qué actos la auditoría superior focalizará sus recursos. Asimismo, la participación social en el quehacer fiscalizador está prevista desde temprana etapa como un insumo para la elaboración del referido Programa General de Fiscalización, a través de opiniones, solicitudes y quejas, las cuales tienen por objeto aportar elementos a la auditoría superior que pudieran ser útiles para la planeación de la revisión de la cuenta pública, o incluso para direccionar alguna revisión que se encuentre en proceso.

Esta modalidad de participación social es factible de ser realizada a través de cualquier medio, no solo electrónico; y es necesario enfatizar que entre mayores datos y elementos probatorios se aportan a la auditoría superior, es proporcional la inmediatez que tendrá el accionar de ésta. Así, aún cuando tiene un carácter diverso al de una solicitud o queja, la denuncia de investigación de situación excepcional, cuando se cumplen los requisitos de forma y contenido que la normativa impone al denunciante, implica un mayor aliento e impacto a la actividad fiscalizadora.

Ante lo referido hasta el momento, como parte del impulso que las tecnologías de la información dan a la fiscalización en contexto del parlamento abierto, es oportuno mencionar la **auditoría abierta**, consistente en un sistema que, mediante el uso de dichas tecnologías de la información así como de las redes sociales, transparenta el quehacer de la auditoría superior, entablando comunicación constante, abierta y transparente con la ciudadanía e implementando diversos módulos de información o vinculación.

Dentro de este sistema de auditoría abierta, pueden destacarse en el contexto de este artículo, el Módulo de Auditoría en Tiempo Real, que constituye una herramienta tecnológica de participación colaborativa permanente de los ciudadanos en el proceso de fiscalización, exponiéndose a los mismos, a través de la página web y redes sociales, el inicio de las auditorías a cargo del ente fiscalizador local con información general;⁸ así como el Módulo de Auditoría Ciudadana, que es un formato electrónico que posibilita el envío de una solicitud de auditoría o petición ciudadana de revisión a los sujetos públicos o privados que reciben, recaudan, manejan o administran recursos públicos.⁹

Por otra parte, para facilitar a los sujetos de fiscalización la presentación de su cuenta pública ante el Congreso del Estado, se ha dispuesto el Sistema para la Recepción Telemática de Informes Trimestrales y Cuenta Pública, por su acrónimo SIRET-CP, al cual puede accederse desde cualquier dispositivo móvil o de cómputo y en el que se proporciona información necesaria y pertinente para el cabal cumplimiento de dicha

obligación por parte de los sujetos de fiscalización. ¹⁰ Este sistema constituye un mecanismo efectivo de rendición de cuentas.

Sin embargo, no basta que la información esté disponible para la sociedad si ésta no cuenta con herramientas para constatar su fiabilidad. En este aspecto, la fiscalización constituye un mecanismo eficaz de verificación del quehacer gubernamental, en el que la participación ciudadana es de suma importancia.

Así, una vez que la auditoría superior dispone de la información contenida en la cuenta pública, conforme lo ha determinado en su Programa General de Fiscalización, se avocará a la revisión de dicha información. Para ello, ha implementado, sobre las bases que le brinda la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato, el Sistema de Fiscalización Electrónica.¹¹

Desde el punto de vista ciudadano, además de la importacia que tiene que se revise el actuar de los entes públicos y la aplicación que hacen de los recursos, la cual es la función primigenia de todo órgano auditor, es trascendente que la información generada por éstos órganos fluya de manera constante, pues es la forma en que puede constatar el debido actuar de las instituciones.

Así, el Sistema de Fiscalización Electrónica, pionero en el país, permite que el proceso de fiscalización se realice en el marco de las tecnologías de la información, aprovechando la inmediatez de la comunicación a través de medios electrónicos, con la adopción de medidas que garantizan la integralidad, fiabilidad y validez de la información como el uso de la firma electrónica certificada, de tal manera que se asegure la certeza jurídica en el desarrollo del acto de fiscalización conforme a los requerimientos de la normativa vigente en materia de uso de medios electrónicos y firma electrónica.

Ello con la finalidad de que la actividad fiscalizadora pueda realizarse eficientemente.

Los sistemas SIRET-CP y de Fiscalización Electrónica en su conjunto, permiten que cualquier obligación de los sujetos de fiscalización, así como las notificaciones o comunicaciones de la auditoría superior puedan llevarse a cabo a través de medios remotos de comunicación, con un notorio impacto en la reducción de costos, plazos y distancias dentro del proceso de fiscalización.

Empero, más allá de los beneficios que lo referido importa en términos de economía y eficiencia, la implicación que tiene el parlamento abierto para el acto de fiscalización significa que cualquier persona conozca y pueda tener acceso a la información que en el mismo se desarrolla, como una obligación insoslayable del órgano técnico.

En este sentido, concluido el acto de fiscalización, la auditoría superior presenta al Congreso del Estado el informe de resultados correspondiente a la auditoría o revisión practicada. Este informe, una vez que el órgano parlamentario otorga la declaración correspondiente, debe ser difundido en su versión pública en el portal institucional, previa autorización del Comité de Transparencia del Poder Legislativo, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato.

En este informe de resultados se contiene el detalle de inconsistencias que la entidad fiscalizadora encontró en la información financiera del sujeto fiscalización, con motivo de la práctica de las actividades de auditoría necesarias. Con su publicación, la sociedad puede conocer dos aspectos, el primero y más importante, si la gestión financiera del ente público por lo que se refiere al periodo sujeto a fiscalización se efectuó en términos de la normativa aplicables por lo que se refiere a la aplicación y destino de los recursos públicos, y un segundo aspecto, relativo a la actividad que la auditoría superior desarrolló para detectar y determinar la existencia o no de tal congruencia. Ambos, aspectos de la rendición de cuentas.

Por otra parte, además de la publicación de los informes de resultados relativos a cada acto de fiscalización que practica la auditoría superior, ésta difunde a la conclusión del primer semestre del año un informe de gestión y, a la conclusión del ejercicio fiscal, publica un informe anual de labores.

Estos dos informes dan a conocer la diversidad de actividades institucionales llevadas a cabo en el periodo correspondiente, incluyendo los actos de fiscalización efectuados, la recuperación de recursos, asesorías otorgadas, entre otros.¹²

De esta manera, los instrumentos y sistemas referidos hasta el momento constituyen, de forma global, herramientas para un monitoreo y control ciudadano eficaz de la actividad fiscalizadora de la auditoría superior, la cual es desarrollada en un marco de transparencia proactiva y parlamento abierto.

Efectivamente, la sociedad, accediendo a la información dispuesta para ello en el portal institucional, tiene la posibilidad de contrastar el cumplimiento del Programa General de Fiscalización y verificar su avance, cuenta con acceso a la información resultante de las revisiones efectuadas por la auditoría superior, en el marco de sus atribuciones, y finalmente, puede evaluar el desempeño de la la entidad de fiscalización mediante el análisis de sus informes de gestión, los cuales son dispuestos en formatos sencillos y accesibles desde cualquier dispositivo móvil o de cómputo, independientemente del sistema operativo o aplicación utilizada para su lectura.

Empero, debe reiterarse, legislar a favor del gobierno abierto, como marco global del parlamento abierto, es necesariamente aperturar cualquier actividad gubernamental al conocimiento de la sociedad.

La participación que la ciudadanía puede tener para instar la actividad fiscalizadora, y de evaluar su resultado a través de los mecanismos dispuestos para ello, en los portales institucionales y con el uso de las tecnologías de la información, son solo una parte.

Otra parte fundamental del parlamento abierto es la incorporación ciudadana, sin que pierda esa connotación "ciudadana", en el quehacer gubernamental a través de instrumentos normativos, mecanismos adecuados y acciones concretas.

Si bien ya existen esfuerzos previos de incorporar a la ciudadanía dentro del accionar gubernamental con la formación de múltiples consejos ciudadanos al interior de diversos organismos públicos, era necesario ir más allá.

En este sentido, con la publicación de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción, el 16 mayo de 2017, se establecieron las bases de un nuevo esquema de coordinación y colaboración interinstitucional y social para el combate de la corrupción, en el cual la actividad fiscalizadora es parte toral.

Con la creación del Sistema Estatal Anticorrupción se abren aún más espacios a la ciudadanía en la actividad estatal y se establecen nuevas herramientas tecnologícas que servirán para un más eficiente control de dicha actividad.

El Sistema Estatal Anticorrupción tiene por finalidad establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades del estado y los municipios en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es además, una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en materia de combate a la corrupción.

Este sistema es integrado por un Comité Coordinador, que lo rige, un Comité de Participación Ciudadana, el Comité Rector del Sistema Estatal de Fiscalización, y los municipios; en los términos de la normativa de la materia.

La Auditoría Superior del Estado de Guanajuato forma parte tanto del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción como del Comité Rector del Sistema Estatal de Fiscalización, por lo que el compromiso institucional a favor de la transparencia y rendición de cuentas se ve robustecido y convalidado.

Entre las instancias que componen el Sistema Estatal Anticorrupción se encuentra el Comité de Participación Ciudadana, el cual se integra por cinco ciudadanos seleccionados a través de un mecanismo claro y abierto que involucra, de igual manera, la participación ciudadana. Este Comité de Participación Ciudadana tiene como objetivo coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del órgano de gobierno del Sistema, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Estatal. A su vez, un representante del Comité de Participación Ciudadana preside el órgano de gobierno.

Con la adopción del Sistema Estatal Anticorrupción se reconoce a la ciudadanía su capacidad de involucrarse activamente en la creación de proyectos y generación de políticas que ayuden a abatir la corrupción que, en términos de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, constituye una epidemia insidiosa que desvía los fondos destinados al desarrollo, socava la capacidad de los gobiernos de ofrecer servicios básicos, alimenta la desigualdad y la injusticia y desalienta la inversión y las ayudas extranjeras.

Por otra parte, la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción contempla la creación de una plataforma digital estatal en la que se integrará información derivada de seis sistemas electrónicos:

- Sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal.
- Sistema de los servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas.
- Sistema estatal de servidores públicos y particulares sancionados;
- Sistema de información y comunicación del sistema estatal;
- Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción; y
- Sistema de información pública de contrataciones.

Como ya se mencionó éstos sistemas informáticos habrán de facilitar el trabajo de las autoridades que integran el Sistema Estatal Anticorrupción, pero sin duda, también deberán servir para proporcionar

información de utilidad para la sociedad, que permita su participación y opinión, con conocimiento, más allá de la representatividad del Comité de Participación Ciudadana, de una forma más directa y constante en el combate a la corrupción.

Así, la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción, dispone en el artículo 55, que los integrantes del sistema deberán promover la publicación de la información contenida en la plataforma en formato de datos abiertos.

Ello es importante, pues permite que la información pueda ser reutilizada o publicada por los ciudadanos, sin más restricciones que las que estén definidas por ley.

Ahora bien, resulta notoria la necesidad de contar con mecanismos de coordinación entre las diversas autoridades cuyas funciones impactan de manera directa en el combate a la corrupción, pues ello permitirá un más amplio y profundo accionar en contra de ésta. Más allá de los logros que el accionar aislado haya tenido en el empeño, será mucho mayor el impacto de un esfuerzo coordinado y holístico, encontrar los mecanosmos adecuados para ello es una de las grandes resposanbilidades del Sistema Estatal Anticorrupción.

Es notorio también el hecho de que la actividad revisora de la entidad fiscalizadora incide, en el ámbito local, en todas las instancias de los ordenes de gobierno estatal y municipal. Así, la auditoría superior está llamada a ser un factor crucial en el combate a la corrupción, y por ello a la inclusión ciudadana en la misma.

Parlamento abierto y tecnologías de la información son, por lo visto hasta el momento, conceptos que han estado e irán estrechamente enlazados en el futuro. Al igual que transparencia y participación social, rendición de cuentas y fiscalización.

Puede decirse que, en una medida u otra, las tecnologías de la información, la participación social y la fiscalización, son mecanismos de control del quehacer gubernamental que promueven y permiten garantizar la transparencia y rendición de cuentas, y al parlamento abierto, como el conjunto de estas últimas en el campo de la actividad legislativa.

Si bien, no es propósito determinar para efectos de este artículo, la incidencia que tuvo el origen y uso de Internet y tecnologías de la información, con el reconocimiento del derecho a la información, puede admitirse la importancia que ha tenido para éste. Se ha mencionado incluso, que el denominado gobierno abierto surge a partir de la aplicación de la filosofía del movimiento del software libre a los principios de la democracia.¹³

La facilidad que proporciona internet para acceder a la información requerida es clara. Aunque no puede afirmarse rotundamente que tal vastedad sea por entero benéfica y fiable, el simple hecho de que la sociedad pueda percartarse de que cualquier información puede ser asequible, significa de manera colateral que podrá exigir a sus instituciones gubernamentales que hagan pública la información que éstas generan con su actividad.

En ese contexto, a través del uso de las págimas web, de las redes sociales y otros medios de comunicación la ciudadanía tiene cada vez más un mayor acceso a la información pública y a los mecanismos que garantizan dicho acceso.

Por ejemplo, una de las fuentes principales para los diagnósticos en materia de transparencia suele ser, como en el caso del Diagnóstico de Parlamento Abierto, ¹⁴ la consulta de las páginas web de cada institución.

Asimismo, la sociedad puede formular cuestionamientos directos sobre temas de su interés en el accionar público a las autoridades gubernamentales, a través de los formularios electrónicos que los organismos garantes del acceso a la información pública han desarrollado para el efecto.

Tratándose de la fiscalización, involucrar a la ciudadanía, ya sea a través de instancias como el Sistema Estatal Anticorrupción, o de mecanismos como la auditoría abierta, permite no solo tener acceso a los datos que surgen de la actividad gubernamental, sino constatar a través de las autoridades competentes su adecuación a la normativa regulatoria, así como la veracidad y fiabilidad de la información.

De esta manera se propicia la participación ciudadana a través del uso de tecnologías de la información y de la comunicación.

Hoy podemos hacer un recuento de los beneficios que la participación social y el uso de herramientas tecnológicas tienen en el quehacer parlamentario y, específicamente, en la función de fiscalización, con crítica honestidad, pero ¿el avance tecnológico y, más importante, la exigencia social, no van por delante de la actividad gubernamental?

Es por ello que los principios de parlamento abierto son tan importantes pues, sin soslayar la imposición normativa, orientan los criterios de transparencia proactiva que puedan adoptarse para disponer a la sociedad de mayor y más útil información, con la salvaguarda siempre de los datos que la propia normativa previene han de reservarse o mantenerse en confidencialidad, particularmente los datos personales, cuyo tratamiento debe ser sensible a la necesidad de privacidad.

Una sociedad democrática moderna debe exigir de sus instituciones públicas la máxima de las transparencias en el desarrollo de sus actividades y en la publicidad de la información que generan. Una sociedad informada es una sociedad empoderada. La información es poder, se ha dicho. Una institución pública, dentro de una sociedad moderna, más allá de responder a dicha exigencia debe ser proactiva.

Ha sido la sociedad organizada la que ha determinado los principios de parlamento abierto que se recogen en los Lineamientos emitidos por el Congreso del Estado.

La transparencia, la rendición de cuentas, deben ser por ello acciones inmanentes que no se limiten exclusivamente al cumplimiento normativo.

La auditoría superior está llamada, en este aspecto, a ser ente promotor de la transparencia y rendición de cuentas, de la innovación tecnologíca en la actividad fiscalizadora y, sin perder su carácter técnico y naturaleza autónoma, a propiciar la inclusión ciudadana en su actividad, a través de mecanismos idóneos y asertivos.

Si en verdad creemos que el mejor auditor es el ciudadano, será necesario para nosotros crear sinergia con él basada en la confianza y la responsabilidad mutua. Transparencia, colaboración y participación deben ser pilares en esta relación.

Existen muchos retos aún por venir. El desarrollo tecnológico, particularmente en el campo de la programación y el desarrollo de aplicaciones, puede derivar en incontables mejoras a los procesos internos, con los consecuentes beneficios en economía, eficiencia, eficacia, y rapidez.

Si además de los propios requerimientos de la institución se tiene en mente la necesidad de que la sociedad cuente con información útil, de fácil acceso y uso, actualizada permanentemente, en formatos abiertos, el impacto será aún mayor.

Es factible que en un futuro, por ejemplo, hagamos uso de la tecnología blockchain en conjunción con la firma electrónica para garantizar la transparencia, fiabilidad y contenido de las transacciones gubernamentales y con ello, propiciar una rendición de cuentas inmediata y directa. ¹⁵ Incluso si ello aún fuera distante, no podemos perder de vista que una encomienda primordial para todo ente público: la máxima publicidad.

Notas

* Licenciado en Derecho y Master en Derecho Fiscal. Auditor Superior del Estado de Guanajuato por el periodo 2014-2020. Fue Director de la Unidad de Estudios de las

Finanzas Públicas del Congreso del Estado de Guanajuato, y anterior a ello, Procurador Fiscal del Estado de Guanajuato, adscrito a la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración. Actualmente imparte materias en la Licenciatura en Derecho y en la especialidad de Notario Público en la Universidad de Guanajuato.

- ¹ OpeningParliament.org, *Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria*, p. ii, https://openingparliament.org/static/pdfs/spanish.pdf.
- ² Sistema Nacional de Fiscalización, Normas profesionales de auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización, México, 2014, p. 3, http://www.snf.org.mx/normas-profesionales-1.aspx.
 - ³ Idem, p. 36.
- ⁴ Mejía Barquera, Fernando, "Medios tradicionales vs nativos digitales", Milenio. com http://www.milenio.com/firmas/fernando_mejia_barquera/medios_tradicionales-nativos_digitales-medios_informativos-internet-confianza-milenio_18_916888341. html.
- $^5\,$ http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2017/internet2017_Nal. pdf.
 - 6 http://www.aseg.gob.mx/programa/.
- ⁷ http://www.aseg.gob.mx/descargas/2017/normativa/Manual_de_Auditoria_ Gubernamental_170324.pdf.
 - 8 http://www.aseg.gob.mx/openg/index.php?scc=audtr.
 - 9 http://www.aseg.gob.mx/openg/index.php?scc=ciudadana.
 - 10 http://www.aseg.gob.mx/siret/.
 - 11 http://www.aseg.gob.mx/FiscalizacionElectronica.
 - 12 http://www.aseg.gob.mx/informe/.
- ¹³ Mancomún, Xunta de Galicia, *Plataformas de gobierno abierto y Software Libre*, 11 de agosto de 2017. https://www.mancomun.gal/es/artigo-tic/plataformas-de-gobier-no-abierto-y-software-libre/.
- ¹⁴ IMCO, *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México*, 2015. https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/diagnostico-de-parlamento-abierto-en-mexico/.
- ¹⁵ Deloitte. *La revolución del Blockchain en la Auditoria Interna*, https://www2.deloitte.com/es/es/pages/governance-risk-and-compliance/articles/blockchain-auditoria-interna.html.

Un parlamento abierto para rendir cuentas

Plinio Manuel E. MARTÍNEZ TAFOLLA*

La democracia no es un concepto nuevo, ha sido un término que se ha sometido a grandes debates desde su nacimiento en la época griega. Podemos enfocarla como una forma de organización y como un régimen de gobierno, que a su vez se puede asumir como una figura de "democracia parlamentaria" o como "democracia presidencial", ésta y la anterior fundadas en los procesos legitimados por los ciudadanos.

Pese a ello, la democracia como idea general no es posible vivificarla de forma plena; la historia nos da registro, en todo tiempo, de las dificultades para una realización y también de sus efectos no adecuados; recordemos el "ostracismo" como aquella forma de exclusión "impuesta a los ciudadanos sospechosos de ejercer un poder desmedido" en la vieja democracia ateniense; empero, la democracia sigue siendo hasta el momento aquella forma de organización más adecuada para edificar sociedades y gobiernos que en mayor o menor medida buscan realizar la justicia social, un desarrollo sostenible, condiciones más equitativas y un estado de paz prolongado.

Es conveniente retomar lo indicado en la *Declaración Universal sobre la Democracia*, adoptada por el Consejo Interparlamentario en su 161ª sesión, celebrada en El Cairo (el 16 de septiembre de 1997), como esfuerzo relevante de dar viabilidad a una descripción objetiva y consensuada de manera internacional, para delimitar lo que es y lo que implica la democracia.

Se parte de reconocer que la democracia, como principio, es un derecho fundamental del ciudadano de participar en la gestión de los asuntos públicos; lo que, en sí, no basta, sino que debe ejercerse en condiciones, entre otras, de transparencia. Como forma de gobierno, es el medio para la realización de la "dignidad y los derechos fundamentales del individuo, garantizar la justicia social, facilitar el desarrollo ecológico, económico y social de la colectividad, reforzar la cohesión de la sociedad, impulsar la tranquilidad nacional y crear un clima propicio para la paz internacional".

A partir de ello, contempla (en su Segunda Parte, de "Los elementos y ejercicio de Gobierno democrático") que ese gobierno o sus componentes, deben estar adecuadamente estructurados y funcionar bien, con normas y reglas que permitan necesariamente que se erijan "instituciones representativas en todos los niveles, y en particular en el Parlamento", que simboliza a todos los componentes de la sociedad, por lo que debe expresar la voluntad del pueblo, legislando y controlando la acción gubernamental.

La democracia, si bien no es el tema en sí de este artículo, es necesario traerla a cuenta porque los parlamentos forman parte de su basamento institucional, en tanto que representan la voluntad popular, aprueban las leyes que facilitan la convivencia social, delimitan los poderes públicos y privados, y, sobre todo, revisan y responsabilizan a las autoridades del ejercicio de sus atribuciones, esto es, ejercen un control del esquema de poderes.

El parlamento democrático se suscribe a cinco características primordiales: debe fungir como un ente representativo, ser un espacio transparente, accesible, y responsable de sus actos y siempre eficaz. En ese sentido se pronuncia David Beetham, para quien, además, "el primer criterio de un parlamento democrático es que debe ser representativo del pueblo".¹

Es importante también señalar que las cámaras de representantes también atraviesan por el desprestigio de la clase política en general y el cuestionamiento de la opinión pública, "La pérdida de autoridad va aparejada de la baja en la legitimidad de las instituciones de la democracia como es el parlamento".

En el año 2011, en el estudio Latinobarómetro se apreciaba que los congresos son la institución pública que genera menos confianza entre los gobernados en América Latina, así se pronunciaban tres de cada diez ciudadanos.

Por su parte, en la investigación *Parlamento abierto: un análisis comparado de los Congreso de Chile, España, Estados Unidos y México*,² sus autores refieren en el año 2016 que —tomando entre otras fuentes el Proyecto de Opinión Publica de América latina (LAPOP, por sus siglas en inglés) 2012—, en el caso mexicano, acusaba una gran ausencia, incluso frente a otros países de habla hispana, entre otros aspectos:

En la información general sobre ambas cámaras, en todos los aspectos vinculados a la materia de fiscalización, así como en subvenciones y becas.

En la vertiente personal de los parlamentarios, sobre sus declaraciones (declaración patrimonial y declaración de intereses) y rendición de cuentas (viajes y gastos y reuniones). En general, era notoriamente menor la información sobre las personas parlamentarias que la información sobre el parlamento.

En el aspecto de información sobre el trabajo parlamentario, se carecía de información previa al debate en las deliberaciones abiertas; así como en el *accountability* (presupuesto general del Estado y su monitoreo).

Pero las omisiones se acentuaban en los mecanismos de transparencia:

- En los renglones de transparencia parlamentaria, se carecía de listados de grupos de interesados, empresas y lobbies con los que se interactuaba, lo que implica que no era pública la relación de los congresos con quienes realizan esas actividades o conformaban esos colectivos.
- En materia de ética, se observó ausencia sobre de códigos de ética y de conducta; y,
- En el mecanismo de anticorrupción, no se contaba con normativa sobre la corrupción y sobre conflictos de interés, así como los mecanismos para detectarlos y castigarlos.

En el renglón de acceso a la información, era omiso o no adecuado el acceso a datos parlamentarios: la apertura de datos (*open data*), así como de acceso abierto (*open access*) y las fuentes de dichos datos (*open source*).

En el apartado de participación y comunicación, se reportaba como vacíos o no se tenía difusión los mecanismos de participación para debate y codecisión, referéndum y modalidades de participación en la etapa prelegislativa.

Esta percepción no es ajena a su asociación con la corrupción; la que con independencia de las prácticas que la generan o en la mayor o menor intolerancia social de la misma o de lo delicado de algunas de sus manifestaciones —soborno, malversación, tráfico de influencias, abuso de funciones, enriquecimiento ilícito, lavado de dinero, encubrimiento, obstrucción de la justicia—, coincidimos en que la "ausencia de democracia, de transparencia y rendición de cuentas; los límites al libre tránsito de la información o a las libertades públicas, son causales destacadas de corrupción".

A lo anterior se suma actos de ineficacia administrativa, que en total redundan en una percepción negativa del quehacer público. Al respecto Kaufman³ señala:

Se impone una clara división entre corrupción y errores administrativos. Se trata de dos cuestiones totalmente diferentes porque los segundos son generalmente una consecuencia no deliberada, que no contiene elemento de manipulación para obtener beneficio, sino una clásica falta de apreciación o de formación que lleva a tomar la decisión equivocada. Desafortunadamente, en América Latina este es un caso muy frecuente que junto al desorden administrativo ya mencionado, consume considerables recursos financieros que se le endosan indiscriminadamente a la corrupción; una estigmatización que en nada contribuye a una lectura inteligente del asunto, sobre todo porque esa apreciación ha sido desvirtuada con evidencia científicas que se demuestran que la corrupción es variable importante que incide en la gobernabilidad, pero no la determina.

Hoy en particular ese desánimo y también la necesidad de buscar nuevas formas de realización publica, está denotado por el surgimiento de la sociedad de la información; aunque ésta acarrea nuevos retos y exigencia, pues ya no son los canales comunes ni bajo los esquemas de control ordinarios que se transmiten las ideas y se dan a conocer los hechos y la opiniones; estamos ante el despliegue de la imprenta informática; que a su vez trae aparejada nuevas formas de economía, cambios sociales y laborales; y, de ahí, la necesidad de profundos cambios políticos.

La propia crisis de autoridad genera indignación y ello a su vez es causa de desazón social y debilitamiento de los mecanismos tradicionales de control social y público. Aún en este embotamiento, es evidente que tal situación crea condiciones adversas para todos y que de no frenarse los actos que lesionan a la sociedad por la actuación indebida o inadecuada de los servidores públicos, como primer frente de batalla, además de los bienes y valores personales, la propia autonomía y subsistencia del Estado nacional o incluso del Estado como organización, están en riesgo de subsistencia.

En estas condiciones adversas y complejas, se vuelve crucial la información y comunicación con la ciudadanía; y gran parte de las políticas públicas a implementar, deben tener como parte de su diseño una retroalimentación con la población. Aún más, por el advenimiento de las llamadas redes sociales es necesario, por ser hoy éstas los medios más públicos

y abiertos, que antes de caer en la tentación y de poner en práctica acciones para su control o limitación por parte de los agentes del poder político y económico, se les fortalezca, para que se renueven las vertientes de información, del debate público y se incida en la toma de decisiones sobre aspectos colectivos (pese a las iguales posibilidades de incidencia en lo privado); que acoten el ejercicio de poderes a los márgenes de la institucionalidad, la legalidad y el respeto de las libertades democráticas.

La inclusión ciudadana conlleva una mayor participación en la definición de los insumos para la toma de decisiones y de éstas mismas, en la medida que intervienen en sus delineaciones. Como dice Freddy Mariñez Navarro, lo significativo es la intervención en la deliberación de los asuntos públicos y particularmente en la toma de decisiones, y los nuevos medios de convivencia públicos.⁵

En esa ruta, es indispensable que la incidencia ciudadana tenga un mayor calado en la exigencia de rendición de cuentas. Está bien que haya información pública y que sea en datos abiertos, pero ello traducirse en objetivos realizables; tales aspectos sin duda son un cambio, pero éste debe llegar a un resultado favorable y tangible. La rendición de cuentas no solo es informar sino fundamentalmente dar explicaciones; al respecto, en su momento, en el *Pacto por México*, en el apartado "Acuerdos para la Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción", se señaló:

La transparencia y la rendición de cuentas son dos herramientas de los Estados democráticos para elevar el nivel de confianza de los ciudadanos en su gobierno. Asimismo, el combate efectivo a la corrupción es uno de los reclamos más sentidos por la sociedad y una necesidad para construir un gobierno más eficaz que logre mejores resultados.

De la función de comunicación y transparencia, Vela Navarro-Rubio⁸ refiere:

[...] en esta función de comunicación es procurar la implicación de los representantes en las acciones de comunicación parlamentarias. Se ha demostrado que fortalecer la relación e interacción entre los representantes y los representados contribuye a mejorar el entendimiento y la valoración ciudadana del trabajo parlamentario. De esta forma, la comunicación parlamentaria debe promover y, en su caso establecer y regular en sus procedimientos, la comunicación entre ciudadanos y parlamentarios como una forma de evitar la brecha entre ambos. Potenciar el trabajo del representan-

te individual y facilitar la comunicación con los ciudadanos debe ser una prioridad en esta función de comunicación parlamentaria.

Al respecto, por su parte, Luna Pla⁹ señala:

La palabra transparencia se presenta para diversos y dispersos usos coloquiales en el vocabulario político y atrae significados morales como la purificación y legitimación de los actos del Estado. [...].

Lo mismo sucede con el uso cotidiano que se le ha dado a la frase "gobierno abierto", que según Guillermo Cejudo se usa como etiqueta para "certificar" el trabajo de los gobiernos; como principio promotor de objetivos sociales; como la participación social en la política, y como práctica para llegar a convenios y acuerdos entre representantes de los gobiernos y grupos de ciudadanos.

En este orden de ideas, para que los parlamentos o cámaras de representantes puedan realizar actualmente su función dentro de un esquema democrático, es importante recordar que la idea y delimitación de *parlamento abierto* implica no solamente conformar nuevas y mejores prácticas parlamentarias, sino que en lo substancial y más allá de ellas, se debe asentar sobre los conceptos la transparencia, el acceso a la información pública, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y el ejercicio ético. Lo que a su vez conlleva, a construir un mejor esquema de colaboración política y se realicen estrategias o planes de acción que asuman también los principios que guían la apertura parlamentaria. Ésta también gravita sobre una mejor democracia y gobernanza.

Así, un *parlamento abierto* debe comprender (principios): derecho a la información; participación ciudadana y rendición de cuentas, información parlamentaria, información presupuestal y administrativa; información sobre legisladores y servidores públicos; información histórica; datos abiertos y no propietario; accesibilidad y difusión; conflictos de interés; y legislar a favor del *gobierno abierto*. ¹⁰ Esta situación, debe provocar que las acciones para implementar los ejes y principios de *parlamento abierto*, sean particularmente proactivos y ampliamente afirmativos.

Oportuno resultan los conceptos de Ricardo Vela Navarro-Rubio, ¹¹ al señalar en su tesis doctoral, lo siguiente:

[...] El Parlamento Abierto no es un conjunto de herramientas y tecnologías incorporadas al funcionamiento de la institución parlamentaria. [Sino

que] En la misma medida en que el Gobierno Abierto requiere un cambio de mentalidad, el Parlamento también debe adaptarse a una nueva forma de entenderse con la ciudadanía y responder a sus exigencias.

 $[\ldots]$

Si la función legislativa supone la atribución de la producción normativa a través de un procedimiento de toma de decisiones institucionalizado, en el Parlamento Abierto esto supone hacer transparente todo el proceso de elaboración de las leyes y, principalmente, incorporar la posibilidad de agregar intereses y aportaciones ciudadanas con mayor facilidad a este proceso.

Así, las políticas de información en un presente no se actualizan mediante un contacto personal con el ciudadano, ya no es factible realizarlo a través de forma presencial, el crecimiento poblacional hace imposible ejecutarlo de esa manera en sentido extenso; por ello, se requiere de la migración a los modelos de las tecnologías de la información, mediante la construcción no sólo de canales de comunicación sino de accesos por parte de los particulares para participar, además de la expresión de ideas y opiniones, en la elaboración de los contenidos, su reutilización y en la toma de decisiones. Un parlamento transparente, ineludiblemente pasa por la inclusión de la participación ciudadana.

Con esta perspectiva, me atrevo a señalar, que no obstante a todo el desánimo social por todo aquello que implica la *res publica*, desaliento del que también la historia registra que se ha presentado en diferentes escenarios y estadios de la humanidad; que son las crisis y los líderes que surgen de ellas, quienes renuevan la expectativa en el desarrollo de lo comunitario y, con ello, de lo político y del ejercicio de gobierno.

Por esta estimación, pese a todos los retos expuestos, sin duda es alentador del advenimiento de nuevos paradigmas en la forma de hacer gobierno y particularmente de la actuación de los congresos, porque habla de la expectativa, de manera específica para el caso nacional (aunque este no es ajeno a los supuestos o condiciones de muchos parlamentos en el mundo), de revitalizar su función y reivindicar su necesidad pública y su origen histórico-político; y esto no únicamente por meros motivos de satisfacción personal u orgullo organizacional, sino fundamentalmente porque en la medida que se rinde cuentas, se informa y se dan explicaciones de manera eficaz, también se ejercita, fortalece y se prepara para exigir información y cuentas a los demás poderes públicos.

También es importante en este entramado, el vertebrar una comunicación nueva y eficaz con los grupos de opinión pública y acrecentar éstos mediante la adecuada comunicación general con la sociedad; pero que no se limite a un camino en unidireccional, sino que debe tener medios de retroalimentación y sobre todo de verificación de que esta comunicación incide en la toma de decisiones del quehacer parlamentario, esto es, en la formulación y definición de normas, en las agendas la representación política y en la revisión de la actuación de las autoridades, y la asunción de consecuencias cuando tales conducta sean intencionalmente o negligentemente inadecuadas.

En el caso de Guanajuato, aun no estamos en condiciones para satisfacer el total de todas las exigencias que implica un *parlamento abierto* y atender de manera plena los principios que enarbola; pero sin duda en los años recientes, de manera vertiginosa y exitosa, se han dado pasos para encausarse dentro de esa ruta.

También puede destacársele porque en el tomar ese camino, hasta donde tengo información, el Congreso de Guanajuato fue el primero¹² en contar, respecto de sus pares de las entidades federativas, aunque en norma secundaria, con una regla en la materia, sobre la incorporación vinculante a su quehacer del *parlamento abierto*, al someterse a regirse por sus principios, como puede observarse en el artículo 12 de su ley orgánica;¹³ posteriormente lo adosaría a su Constitución matriarcal.¹⁴

Más allá de esta regla, también es significativo que la actual Legislatura asumió en el mismo cuerpo normativo, la obligación para las personas legisladoras de rendir cuentas y hacer pública su declaración patrimoniales, de conflicto de intereses y fiscal; ¹⁵ existen muchos otros aspectos normativos, así como de instrumentación de estrategias y acciones que hoy en día posicionan al Congreso del Estado de Guanajuato entre los parlamentos con una mejor adopción a una forma abierta de administrar; ¹⁶ cuya oportunidad de desarrollo no es este, ni por espacio ni por temática, pero que, en suma, todo ello abona a crear mejores condiciones que puedan inhibir y enfrentar actos de corrupción, en el seno del propio órgano encargado de la creación de normas y de auditoria de todos los entes públicos en el ámbito local.

Esto no es suficiente para lograr la transformación irreversible y plena del poder que representa la pluralidad política y social, pero ya es un avance asumido con éxito político en breve tiempo; lo que en parte restañe el ejercicio de la política; porque, sin duda, aún faltan acciones por instrumentar, a manera de ejemplo: contemplar que como parte del proceso legislativo, toda iniciativa tenga plazos razonablemente amplios de exposición y difusión pública, a partir de su inserción el portal electrónico del Congreso, durante los cuales no pueda dictaminarse, sin que conlleve una participación ineludible de los gobernados, vinculatoria sobre la calificación de necesidad y legalidad (de ahí que tal filtro, no se constriña a la publicación de las propuestas, ni a la posibilidad de opinar en un chat electrónico o de manera directa); lo que a su vez constituiría una valla para propuestas que respondan a interés individuales, previniendo así excesos y abusos.

Conclusiones

Por mejores arquitecturas normativas que se construyan, tales edificios no pueden cumplir por sí mismos aquello que corresponde a la conducta de sus moradores. Es necesario que la conducta ética de éstos, sus valores y comportamientos correctos, sean los que den lustre a sus personas, a su ejercicio público y a la vida política; y no que la mera función de creación de normas sea la que distinga a los actores políticos y servidores públicos, sino los valores que realizan con esa actuación ("la palabra convence, el ejemplo arrastra").

No debemos olvidar que la política, como disciplina, se ocupa del juicio de la conducta humana, en especial de las decisiones del gobernante, desde el punto de vista del bien de la sociedad o bien común. De modo que el conocimiento y respeto de principios y valores por parte de los actores políticos, permite tener una óptica sencilla y clara, de verificación de congruencia de sus actos, así como un ángulo para abordar y entender los planteamientos sobre los que ha de pronunciarse; de manera práctica, conforma una herramienta necesaria para que la y el legislador pueda encausar su contribución a la evolución política y social, de modo que sus resultados sirvan realmente al progreso de las personas y la comunidad en general.

No poseo la fórmula para definir el mecanismo que rompa los círculos viciosos que confluyen en la política y en el quehacer público, y que generan desviaciones o resultados incorrectos en su ejercicio; pero de lo que si estoy seguro es que en la medida que tengamos representantes y liderazgos que encarnen valores públicos, la sociedad y sus habitantes podrán sentirse alentados a seguir esos ejemplos y, con ello, entremos en círculos virtuosos de vida pública y social.

Si los líderes religiosos, políticos, sociales, deportivos, artísticos y de todos los ámbitos de nuestro entramado social, local y nacional, con su comportamiento dan ejemplo de excesos, abusos, obtención de ventajas indebidas, imprudencias, desmesuras e incluso ramplonerías en su actuación pública, es complejo esperar que el resto de las personas integrantes de nuestro conglomerado social sean refractarias a esos malos ejemplos, pues es evidente que, como en la economía "la moneda mala desplaza a la moneda buena", las malas conductas de las "promujeres" y de los "prohombres" descorazonan el actuar correcto de conglomerados de personas. La primera forma de corrupción es la corrupción del régimen y la corrupción del "príncipe", y de ahí se deriva una cultura política.

Estas reflexiones no deben ser confundidas con una conseja moral, sino que pretenden ser un planteamiento que justifique la construcción de entramados sociales, políticos y jurídicos, que exijan que toda mujer y hombre que desea figurar, no sólo en la vida pública sino también en la representación comunitaria y social, acepte que la sociedad tenga la posibilidad de conocer además de su conducta legal y notoria (incluyendo la clase o calidad de decisiones que toma), también su actuación cotidiana y privada, esto es, que se encuentre sometido a transparentar toda su vida, en tanto no afecte a cuestiones intimas que no trascienden a su actuación externa.

De esta manera, se desalentaría la participación en la representación y toma de decisiones de impacto colectivo, de personas que realmente no tiene la vocación ni la formación para servir a los demás, que sólo buscan figurar, en el menor de los males, o servirse a sí mismos y a intereses parciales, en el peor escenario; porque el "precio" para alcanzar esos altos mandos de dirección, sería exponer toda su actuación, externa y conductas personales, y entonces, no todas estarían en la disposición de cubrirlo. El "hombre público" responde a la lógica interior del sistema político donde actúa.

Sí importa la biografía personal de un líder en su desempeño futuro en el gobierno de un sistema, sí gravita su biografía personal en lo que va a ser luego. Esto porque la "participación política de quienes especialmente la ejercen de manera profesional, implica una ética de comunidad, es decir, la sociedad que se está redelineando con sus actuaciones".

De esta manera, el transparentar la actuación de los dirigentes de una sociedad, es la mejor y mayor forma de rendir cuentas e inhibir actos de corrupción; y, de no evitarlo, de contar con elementos para exigirles responsabilidades. El reto es que está en manos de esos directivos el crear las reglas para lograr tal exigencia, pero en la manifestación ciudadana se encuentra la posibilidad de exigírselas. Lo significativo es que se trata de

un camino del que afortunadamente ya se inició su construcción, como lo revela los ejemplos citados de la legislación impulsada por el Congreso de Guanajuato; y, las condiciones de desequilibrios como los que vivimos, son el escenario adecuado para avanzar en esa senda, porque a todos los actores y líderes de la sociedad convine, para conservar o, aún mejor, para rescatar, los márgenes adecuados de convivencia, desarrollo y paz.

Finalmente, no puedo dejar pasar la oportunidad para asentar que he sido un testigo afortunado y colaborar de los liderazgos y esfuerzos de los integrantes de la actual Legislatura del Congreso de Guanajuato, la Sexagésima Tercera de nuestra historia independiente, para tomar el camino, andarlo y avanzar de forma resuelta, y con resultados, en la construcción de un *parlamento abierto*; hago votos porque esa senda sea abonado por las siguientes generaciones de legisladores y funcionarios, y que su ejemplo se siga por otras entidades públicas.

Notas

- * Director del Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado de Guanajuato, Presidente de la Asociación Mexicana de Institutos y Organismos de Estudios e Investigaciones Legislativas, y Secretario Técnico de la Comisión Estatal para la implementación de la Reforma en materia de Justicia Penal y Seguridad Pública de Guanajuato. Es licenciado en derecho, con estudios de especialización en Administración Pública Estatal y Municipal; en Derecho Procesal; y en Justicia Constitucional, Interpretación y Aplicación de la Constitución; y de maestría en Ciencias Jurídico Penales y en Derecho Privado. Académico de División de Derecho, Política y Gobierno de la Universidad de Guanajuato; asimismo, ha colaborado con el Instituto de la Justicia Administrativa y varias universidades de Guanajuato.
- ¹ Beetham, David, *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno, Una guía de buenas prácticas*, Unión Interparlamentaria, Ginebra, Suiza, 2016, p. 13.
- ² Lendo Fuentes, Tomislav y Resina de la Fuente, Jorge Fernando, *Parlamento abierto:* un análisis comparado de los Congresos de Chile, España, Estados Unidos y México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México, 2016, Disponible en: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/.
- ³ Idea expresada por Kaufman, Daniel, "Replanteando la gobernabilidad", Cit. por Nieto, Francisco, "Desmitificando la corrupción en América Latina", *Nueva Sociedad*, Caracas, 2004, núm. 194, pp. 54-68. Disponible en http://nuso.org/articulo/desmitificando-la-corrupcion-en-america-latina/.
- ⁴ Aguirre Quezada, Juan Pablo, *Linchamientos en México*, Senado de la Republica, Instituto Belisario Domínguez, México, 2018, p. 21. Disponible en: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx.
- ⁵ Mariñez Navarro, Freddy, "Parlamento abierto y democracia: un debate sobre lo mas allá de la poliarquía", *Revista Estudios de Administración y Sociedad*, 2016, vol. 1, núm. 1,

- p. 11. Disponible en: http://www.revistaeas.uff.br/index.php/revista/article/viewFile/10/11.
- ⁶ "Las organizaciones han incrementado su trabajo para la rendición de cuentas y la transparencia de los distintos poderes de gobierno. En un inicio lo hicieron con el Poder Ejecutivo. Sin embargo, a partir de 1997 se dirigieron también al Legislativo y tienen como reto a futuro hacerlo con el Poder Judicial, al que consideran uno de los poderes menos transparentes." Véase Parra, Luz Paula y Hernández, Mauricio, "Incidencia efectiva para el logro de un presupuesto federal etiquetado para las mujeres", en Hernández, Mara I. y Parra, Luz Paula (coords.), Cabildeo ciudadano y democracia en México. 10 años de sociedad civil e incidencia efectiva, Senado de la Republica, Instituto Belisario Domínguez, México, 2017, p. 150. Disponible en: https://su.diva-portal.org/smash/get/diva2:1141413/FULLTEXT01.pdf.
- ⁷ Pacto por México. Consultado en: http://pactopormexico.org/PAC-TO-POR-MEXICO-25.pdf.
- ⁸ Vela Navarro-Rubio, Ricardo, El parlamento abierto. La influencia de la tecnología en la evolución de la institución parlamentaria, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2015, pp. 332-333. Disponible en: http://eprints.ucm.es/43146/1/T38880.pdf.
- ⁹ Luna Pla, Issa, "Lo que explican las mediciones de transparencia parlamentaria y lo que te dejan explicar", en Luna Pla, Issa, et al. (coords.), Transparencia legislativa y parlamento abierto: Análisis institucional y contextual, México, UNAM-IIJ, p. 12. Disponible en: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4673/12.pdf.
- ¹⁰ Cordero Pinto, Guadalupe, *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas*, t. 3, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 2016, pp. 310 y 311.
- ¹¹ Vela Navarro-Rubio, Ricardo, *Op. Cit.*, pp. 318 y 323. Disponible en: http://eprints.ucm.es/43146/1/T38880.pdf.
- La Constitución Política de la Ciudad de México, a pesar de ser publicada el 5 de febrero de 2017, el apartado de Parlamento Abierto iniciará su vigencia a partir del 17 de septiembre de 2018. En Guanajuato se incorporó primero a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, mediante la instauración de ésta, publicada el 27 de diciembre de 2016 y con vigencia a partir del 1 de enero de 2017; y, posteriormente a la Constitución local, mediante reforma publicada el 8 de diciembre de 2017 y con vigencia al día siguiente.
- ¹³ Capítulo II. Parlamento Abierto. Artículo 12. El Congreso del Estado promoverá la implementación de un Parlamento Abierto orientado en los principios de transparencia de la información, rendición de cuentas, evaluación del desempeño legislativo, participación ciudadana y uso de tecnologías de la información.

En el ejercicio de su función los Diputados promoverán la participación e inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones relacionadas con el proceso legislativo.

- El Congreso del Estado impulsará a través de Lineamientos de Parlamento Abierto la implementación de mejores prácticas de transparencia para alcanzar los principios contemplados en el presente artículo, y promoverá una agenda de parlamento y gobierno abierto en los ámbitos estatal y municipal.
- ¹⁴ Se realizó mediante adecuación constitucional, publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*, el 8 de diciembre de 2017 y con vigencia al día siguiente, al otorgar positividad jurídica al siguiente texto, en un segundo párrafo de su artículo 41:
- "El Poder Legislativo se regirá por el principio de Parlamento Abierto, en términos de su ley orgánica".

Artículo 36. En el desempeño de su función, los Diputados se abstendrán de intervenir en los asuntos en los que tengan algún interés personal o conflicto de intereses, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.

En caso de presentarse un conflicto de interés, se informará a la Mesa Directiva, a efecto de llevar el registro correspondiente.

Artículo 76. El Pleno elegirá los integrantes de las Comisiones Legislativas [...].

[...]

[...]

Al proponer la integración de las Comisiones Legislativas, la Junta de Gobierno y Coordinación Política postulará a quienes deban presidirlas y fungir como secretarios. Al hacerlo, cuidará que su propuesta incorpore a las pertenecientes a los distintos Grupos Parlamentarios, Representaciones Parlamentarias y Diputados Independientes, de tal suerte que se refleje la proporción que representen en el Pleno, y tome en cuenta los antecedentes, la experiencia legislativa y que no exista conflicto de intereses conforme a la legislación de la materia.

 $[\ldots].$

Artículo 288. La Contraloría Interna del Poder Legislativo tendrá las siguientes atribuciones:

[...]

IX. Llevar y normar el registro de servidores públicos del Poder Legislativo, recibir, registrar y publicar las declaraciones patrimoniales y de conflicto de intereses, así como la constancia de declaración fiscal que deban presentar, así como verificar su contenido mediante las investigaciones que resulten pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables. También registrará la información sobre las sanciones administrativas que, en su caso, hayan sido impuestas;

[...].

¹⁶ De acuerdo con el Diagnóstico sobre el Parlamento Abierto en México, Grupo de organizaciones que impulsan la Alianza para el Parlamento Abierto. Consultable en: https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/2015_DPA_DocumentoCompleto_Diagnostico_de_Parlamento_Abierto_en_M%C3%A9xico.pdf.

El parlamento abierto en el marco de los sistemas anticorrupción

Rafael GARCÍA RÍOS*

SUMARIO: I. Introducción. II. Análisis de encuestas. III. Pacto por México. IV. Papel de los órganos internos de control en la implementación del sistema nacional anticorrupción.

I. Introducción

Para abordar el presente tema, se dará cita a diversos índices y encuestas que han realizado organismos nacionales e internacionales que se han dedicado a estudiar temas de transparencia, rendición de cuentas y medición de la corrupción. Sirve como contexto para entender la necesidad de contar con un sistema que ataque de raíz el problema de la corrupción en nuestro país. Después se abordarán acciones que se han emprendido desde el Poder Legislativo de Guanajuato en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción emanado de la reforma a la Constitución federal del 27 de mayo de 2015.

II. Análisis de encuestas

Índice de Percepción de la Corrupción.

En febrero de 2018, Transparencia Internacional (Organismo internacional que promueve medidas contra la corrupción) publicó el Índice de Percepción de la Corrupción 2017,¹ en el que desafortunadamente, nuestro país, retrocedió un punto en relación con el índice correspondiente al año 2016. México ocupa el lugar número 135 de 180 países evaluados.

Dentro de los aspectos evaluados por Transparencia Internacional, entre otros, se encuentran: gobierno abierto, rendición de cuentas, transparencia, niveles de integridad en el servicio público.

Dichos aspectos se encuentran contemplados en los principios de parlamento abierto, consagrados en la *Declaración de Lanzamiento de la Alianza para el Parlamento Abierto en México*, firmada el 22 de septiembre de 2014, por los integrantes de la Alianza para el Parlamento Abierto: Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, organizaciones de la sociedad civil promotoras de la apertura parlamentaria; teniendo como testigos de honor a la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados y la de Senadores, Conferencia Permanente de Congresos Locales, Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información del Senado de la República y Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública.

En México se ha realizado un esfuerzo para combatir la corrupción, sin embargo, tal y como se muestra en los resultados del estudio de Transparencia Internacional, no se han obtenido los resultados esperados.

El Poder Legislativo del Estado de Guanajuato ha realizado esfuerzos por implementar el parlamento abierto, con la finalidad de promover la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones de las actividades legislativas, pues es en esta institución legislativa donde confluyen los intereses ciudadanos y la toma de decisiones políticas. Dicha promoción se realiza a través del ofrecimiento de mecanismos y herramientas por medio de las cuales pueden estar monitoreando y supervisando las tareas legislativas.

➤ Barómetro Global de la Corrupción 2017, publicado por Transparencia Internacional.²

Este indicador evalúa varios aspectos sobre la corrupción y la visión que sobre la misma tienen la sociedad y los ciudadanos de los países evaluados. Entre los aspectos valorados y su respectivo indicador para México, resultó lo siguiente:

El 61% de los ciudadanos encuestados considera que en los últimos doce meses ha aumentado claramente la corrupción.

El 56% de los que contestaron la encuesta considera que la mayoría de los miembros del Parlamento están envueltos en corrupción.

El 51% de los ciudadanos señala que ha tenido contacto de petición o soborno; y un 44% indica que lo ha pagado.

El 61% de las personas encuestadas señaló que la actitud del gobierno en contra de la corrupción es claramente mala.

El 74% de las personas considera que puede influir en la lucha contra la corrupción.

➤ Índice de Competitividad Global 2017-2018,³ publicado por el Foro Económico Mundial.

Este índice es una herramienta utilizada para medir y comparar el desempeño de las economías más productivas a nivel mundial, en relación a su capacidad para aumentar los niveles de productividad y prosperidad. Asimismo, evalúa las políticas públicas establecidas para promover el desarrollo de sus economías.

De la evaluación realizada a 137 economías, México se posicionó en el lugar número 51. Uno de los aspectos con menor calificación, fue la eficiencia en el gasto público y la corrupción.

➢ Índice de Fuentes de Soborno 2011. Publicado por Transparencia Internacional.⁴

En el año 2011 Transparencia Internacional realizó una encuesta a 3000 ejecutivos de empresas de países desarrollados y en desarrollo. Dicho índice clasifica a 28 de los principales países exportadores a nivel internacional y regional en función de la posibilidad de que sus compañías paguen sobornos en el extranjero.

En este índice también se evalúa la probabilidad de que empresas de 19 sectores específicos participen en sobornos y ejerzan influencia indebida sobre gobiernos.

La encuesta incluyó una pregunta para conocer la frecuencia con que las compañías de un determinado país, con las cuales mantienen relación comercial, participan en sobornos, de los 28 países evaluados, el resultado para México fue:

| Posición | País/Territorio | Puntuación del Índice de Fuentes de Soborno 2011 |
|----------|-----------------|--|
| 26 | México | 7.0 |

Donde: (0 = siempre, 10 = nunca)

Reporte de Integridad Global 2011⁵.

Este reporte evalúa la existencia y eficacia de los mecanismos anticorrupción utilizados por los gobiernos. El objetivo primordial es evaluar los métodos preventivos para evitar la corrupción, tales como la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información, a través de más de 300 indicadores.

El último reporte en que México fue evaluado, es el del año 2011, en el que obtuvo una calificación débil.

Informe Global de la Corrupción 2007. Corrupción en Sistemas Judiciales⁶. Publicado por Transparencia Internacional.

Este informe refleja las posibles formas de remediar aquellos sistemas corruptos. Dicho informe se enfoca en jueces y cortes, situándolos dentro de un sistema de justicia amplio y explorando el impacto que la corrupción judicial tiene sobre los derechos humanos, el desarrollo económico y la gobernabilidad.

Los problemas analizados fueron:

- La interferencia política sobre los jueces, a favor de los intereses políticos, económicos.
- La corrupción administrativa que involucra a personal de la corte.

El sistema judicial obtuvo una puntación global del 63, la cual lo ubica como débil. Entre otras de los factores, que contribuyeron a esta calificación, fueron los problemas de ética de jueces y magistrados.

> Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015. Elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

El objetivo de dicha encuesta es recabar información sobre las experiencias y la percepción de la población con trámites y servicios públicos que proporcionan los diferentes niveles de gobierno, incluyendo servicios de seguridad pública y justicia, que aporte elementos para la toma de decisiones de política pública.

De acuerdo a los resultados obtenidos en dicha encuesta, se estima que a nivel nacional, la tasa de población que tuvo contacto con algún servidor público y experimentó un acto de corrupción fue de 12,590 por cada 100,000 habitantes.

III. Pacto por México

El Pacto por México⁸ es el acuerdo político para realizar grandes acciones y reformas específicas que proyecten a México hacia un futuro más próspero. El Pacto fue suscrito el 2 de diciembre de 2012. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y los presidentes de los tres principales partidos de México, PRI, PAN y PRD, fueron los principales arquitectos de este pacto.

El pacto refiere que la transparencia y la rendición de cuentas son dos herramientas de los estados democráticos para elevar el nivel de confianza de los ciudadanos en su gobierno. Asimismo, el combate efectivo a la corrupción es uno de los reclamos más sentidos por la sociedad y una necesidad para construir un gobierno más eficaz que logre mejores resultados. Para ello, se estableció que se instrumentarán tres reformas que fortalezcan la transparencia, la rendición de cuentas y, con especial énfasis en el combate a la corrupción:

- Instrumentar la reforma para la rendición de cuentas contables.
- Reforma para ampliar facultades del IFAI.
- Sistema Nacional contra la Corrupción.

Respecto del último tema, se acordó la creación de un sistema nacional contra la corrupción que, mediante una reforma constitucional, establezca una comisión nacional y comisiones estatales con facultades de prevención, investigación, sanción administrativa y denuncia ante las autoridades competentes por actos de corrupción. Se pondrá especial énfasis en entidades como Pemex y CFE. (Compromiso 85).

Se creará un Consejo Nacional para la Ética Pública con la participación de diversas autoridades del Estado mexicano y miembros de la sociedad civil para dar seguimiento a las acciones concertadas contra la corrupción. (Compromiso 86)

Este acuerdo político fue quizá el origen de lo que se materializó en mayo de 2015 con las reformas constitucionales que dieron nacimiento al Sistema Nacional Anticorrupción.

IV. Papel de los órganos internos de control en la implementación del Sistema Estatal Anticorrupción

1. Reformas normativas

En complemento a las reformas constitucionales de mayo de 2015, en el mes de julio de 2016, se emitió, reformó y abrogó la legislación secundaria que daría cuerpo al sistema aprobado. La normativa que resalta por su contribución al combate a la corrupción es:

- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. (NUEVA)
- Ley General de Responsabilidades Administrativas. (NUEVA)
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. (NUEVA)
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. (NUEVA)
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. (REFORMADA)
- Código Penal Federal. (**REFORMADO**)
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (REFORMADA)

En el estado de Guanajuato se realizaron las adecuaciones normativas correspondientes en la Constitución local y las leyes secundarias relacionadas con la implementación del sistema en la entidad. La reforma constitucional se publicó el 6 de septiembre de 2016. Posteriormente, el 16 de mayo y 20 de junio de 2017, se emiten leyes secundarias que son medulares en la conformación del sistema como son la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato, Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato y la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato.

Entre las atribuciones que establece el sistema anticorrupción a los órganos internos de control se mencionan las siguientes:

 Se otorgan facultades para prevenir, corregir e investigar actos y omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; así como para sancionar aquellas distintas a las que son competencia de Tribunal de Justicia Administrativa; así también para revisar los ingresos, egresos, manejo, custodia y aplicación de los recursos públicos.

- Se deberán establecer áreas de fácil acceso y de forma electrónica para que cualquier interesado pueda presentar quejas o denuncias por presuntas faltas administrativas o hechos de corrupción.
- Homologar los procesos, procedimientos, técnicas, criterios, estrategias, programas y normas profesionales en materia de auditoría y fiscalización.
- Presentar denuncias por hechos que las leyes señalen como delitos ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.
- Inscribir y mantener actualizada en el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, la información correspondiente a los declarantes a su cargo.
- Facultad para llevar a cabo investigaciones o auditorías para verificar la evolución del patrimonio de los declarantes.
- Supervisar la ejecución de los procedimientos de contratación pública para garantizar que se lleva a cabo en los términos de las disposiciones en la materia.

2. SISTEMA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

Sin duda, uno de los cambios relevantes que generó el sistema nacional y estatal anticorrupción fue el rediseño del procedimiento de responsabilidad administrativas.

Con las reformas a la constitución local de fecha 6 de septiembre de 2016, se crea un nuevo sistema de responsabilidades administrativas para los servidores públicos y particulares vinculados con faltas administrativas graves, lo anterior en armonía con las reformas federales en esa materia. La reforma establece que las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior del Estado de Guanajuato y por los órganos internos de control y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.

También se establece que los entes públicos estatales y municipales, contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia, las facultades que determine la Ley para prevenir, corregir e investigar actos y omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; así como para sancionar aquellas distintas a las que son competencia de Tribunal de Justicia Administrativa; así también para

revisar los ingresos, egresos, manejo, custodia y aplicación de los recursos públicos.⁹

En cuanto al procedimiento de responsabilidad administrativa, como se ha dicho anteriormente, su diseño obedeció también a un fin epistémico consistente en determinar, con el mayor grado de certeza posible, la existencia de la falta y la responsabilidad de quien la cometió. De esta manera, tanto la investigación, como la substanciación y resolución de los procedimientos de responsabilidad administrativa están enfocados a desalentar, de forma eficaz, la comisión de cualquier falta administrativa, mediante la emisión de sentencias que absuelvan a los inocentes legítimos y sólo condenen a los auténticamente culpables, pues sólo así será posible dar cumplimiento de las normas constitucionales y secundarias relacionadas con el combate a la corrupción, y, con ello, a garantizar los principios constitucionales que deben regir en el servicio público.

Se otorgan amplias facultades para que las autoridades encargadas de la investigación, tuvieran la posibilidad de acceder, sin restricción alguna, a toda aquella información necesaria para el esclarecimiento de los hechos, incluso de aquella que de acuerdo con las disposiciones legales en la materia, se considere con carácter de reservada o confidencial, con la obligación para dichas autoridades de mantener la misma reserva o secrecía de tal información conforme a lo que determinen las leyes.

Podrá advertirse que la finalidad epistémica de las reglas procesales permea incluso en la fase de investigación, donde las medidas de apremio de las que pueden hacer uso las autoridades encargadas de la investigación, y que consisten en la imposición de multas, solicitud de auxilio de la fuerza pública, y arresto hasta por treinta y seis horas, están enfocadas a evitar que toda aquella información pertinente para la investigación, sea que esté en posesión de entes públicos o particulares, se oculte o destruya para impedir el conocimiento de los hechos relacionados con la comisión de faltas administrativas.

En cuanto a los plazos de prescripción, resulta relevante mencionar que se amplía el correspondiente a las sanciones administrativas graves, al pasar de 3 a 7 años.

Se establecen las instancias encargadas de conducir el procedimiento de responsabilidad administrativa de acuerdo con lo siguiente:

Autoridad investigadora: Autoridades encargadas de la investigación de faltas administrativas en: la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas, los Órganos Internos de Control y de la Auditoría Superior del Estado.

Autoridad substanciadora: La autoridad en las dependencias señaladas dentro del punto anterior, que en el ámbito de su competencia, dirigen y conducen el procedimiento de responsabilidades administrativas desde la admisión del Informe de presunta responsabilidad administrativa y hasta la conclusión de la audiencia inicial.

La función de la Autoridad substanciadora, en ningún caso podrá ser ejercida por una Autoridad investigadora.

Autoridad resolutora: Tratándose de faltas administrativas no graves lo será la unidad de responsabilidades administrativas o el servidor público asignado en los Órganos Internos de Control.

Para las faltas administrativas graves, así como para las faltas de particulares, lo será el Tribunal de Justicia Administrativa.

El Tribunal de Justicia Administrativa nace con el sistema anticorrupción, aunque no es de nueva creación, pues con la reforma constitucional local de septiembre de 2016, se modifica la denominación del "Tribunal de lo Contencioso Administrativo" por "**Tribunal de Justicia Administrativa**", que ahora podrá imponer sanciones además de a los servidores públicos estatales y municipales, a particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves.

Este tribunal forma parte del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción en el Estado de Guanajuato.

El Tribunal de Justicia Administrativa es un órgano de control de legalidad, para dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y municipal y los particulares, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos. De igual forma impondrá las sanciones a los servidores públicos estatales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos estatales o municipales. La Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato establece su organización, funcionamiento, integración, procedimientos y en su caso, recursos contra sus resoluciones.¹⁰

Para investigar y perseguir los hechos que la ley considere como delitos en materia de corrupción, se contempla la creación de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, con autonomía técnica y operativa, adscrita a la Procuraduría General de Justicia del Estado. Esta

entidad también forma parte del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción en el Estado de Guanajuato.

3. Selección de los integrantes de los órganos internos de control

En la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA),¹¹ se establece que el proceso de selección de los integrantes de los órganos internos de control se deberá observar, además de los requisitos establecidos para su nombramiento, un sistema que garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y los mecanismos más adecuados y eficientes para su adecuada profesionalización, atrayendo a los mejores candidatos para ocupar los puestos a través de procedimientos transparentes, objetivos y equitativos.

La Constitución Política para el Estado de Guanajuato, se reformó el 6 de septiembre de 2016, a efecto de armonizar las disposiciones locales en materia de combate a la corrupción con las establecida en la Constitución Federal, en dicha reforma estatal, se incluyó la facultad del Congreso del Estado para la expedición las leyes secundarias, así como para designar a los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en dicha Constitución.

Las Normas Profesionales del Sistema Nacional de Fiscalización establecen que los titulares y el personal auditor de los organismos fiscalizadores deben poseer el perfil requerido para el adecuado cumplimiento de sus funciones, tanto en el aspecto de competencias técnicas como de la integridad profesional.¹²

A fin de implementar el Sistema Anticorrupción en el Estado y cumplir con las Normas Profesionales del Sistema Nacional de Fiscalización, así como ser coherentes y consistentes con los principios de parlamento abierto, instituido en el Poder Legislativo del Estado de Guanajuato con la emisión de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato en diciembre de 2016, el 9 de febrero de 2017 se emitió convocatoria pública para el proceso de selección de la terna para designar al Contralor Interno del Poder Legislativo.

El proceso de selección incluyó en su primera etapa, la entrega de documentos mediante los cuales se acreditara experiencia en actividades de fiscalización y control de al menos tres años. La segunda etapa consistió en entrevista pública con los integrantes de la Junta de Gobierno y Coordinación Política, con transmisión en directo a través de los medios de difusión del Congreso del Estado. De los candidatos entrevistados, se eligió una terna que se propuso al Pleno de los Diputados, realizando la elección mediante votación por cédula el 9 de marzo de 2017. La protesta se realizó el 16 de marzo de 2017, comenzando así una etapa novedosa en la elección de los titulares de los órganos internos de Control en el Estado de Guanajuato y formalmente la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción.

Las Normas Profesionales del Sistema Nacional de Fiscalización sugieren que, la legislación aplicable debe especificar las condiciones para llevar a cabo la designación, ratificación, contratación, destitución y retiro de los titulares de los organismos auditores, quienes deberán ser elegidos o designados:

- Mediante un proceso que asegure la autonomía de su actuación, y
- Por períodos fijos y suficientemente prolongados para cumplir con su mandato.¹³

Los organismos auditores deben presentar ante la autoridad o parte interesada correspondiente al menos un informe anual de los resultados de las auditorías practicadas, el cual, a partir de ello, será de carácter público, salvo lo expresamente señalado en la ley o normativa aplicable para aquellos casos en los que existan restricciones de acceso a la información. ¹⁴

Es imprescindible para la independencia de quienes integran los organismos auditores, mantener una posición imparcial, neutral y objetiva en el ejercicio de sus funciones de auditoría, ya que, de lo contrario, se pondría en riesgo la credibilidad de los resultados de las auditorías practicadas, así como de las opiniones y acciones que de ellas se deriven.¹⁵

4. REGISTRO DE LA EVOLUCIÓN PATRIMONIAL

Con la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, se obliga a los servidores públicos a presentar la declaración de situación patrimonial, de conflicto de interés y en su caso la constancia de presentación de declaración fiscal.

La normativa no establece criterios de exclusión en cuanto a naturaleza de las funciones, cargos o niveles salariales, es decir se entiende que todos los servidores públicos están obligados al cumplimiento. La Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato establece que "la información prevista en el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y de constancias de presentación de declaración fiscal se almacenará en la Plataforma digital estatal que contendrá la información que para efectos de las funciones del Sistema Estatal Anticorrupción, generen los entes públicos facultados para la fiscalización y control de recursos públicos y la prevención, control, detección, sanción y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, de conformidad con lo establecido en la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción". ¹⁶ Se otorga a los órganos internos de control las facultades para alimentar la información en el sistema de evolución patrimonial.

La misma Ley establece la publicidad de las declaraciones patrimoniales y de intereses, salvo los rubros cuya publicidad pueda afectar la vida privada o los datos personales protegidos por la Constitución.

Se establece como atribución de los órganos internos de control, realizar una verificación aleatoria de las declaraciones patrimoniales que obren en el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, así como de la evolución del patrimonio de los servidores públicos. En caso de existir diferencias entre lo reportado y lo constatado, se iniciará la investigación que corresponda, de no existir ninguna anomalía, expedirán la certificación correspondiente.

Igualmente, se estable como facultad de los órganos internos de control, para verificar la posible actualización de algún conflicto de interés.

Al respecto, la fracción IX, del artículo 288, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, señala las atribuciones del órgano interno de control en materia de registro y verificación de la evolución patrimonial y posibles conflictos de interés:

Llevar y normar el registro de servidores públicos del Poder Legislativo, recibir, registrar y publicar las declaraciones patrimoniales y de conflicto de intereses, así como la constancia de declaración fiscal que deban presentar, así como verificar su contenido mediante las investigaciones que resulten pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables. También registrará la información sobre las sanciones administrativas que, en su caso, hayan sido impuestas;

5. Integridad de los servidores públicos

La corrupción es un mal que está presente en nuestras actividades diarias, de acuerdo con estudiosos del tema, la corrupción no es posible erradicarla por completo, pero si controlarla a niveles que no afecten el desarrollo de los pueblos. Se han hecho muchos esfuerzos por lograr esto último, como ya se ha comentado, en nuestro país se han realizado reformas en materia de trasparencia, en materia de fiscalización, y la más reciente — mayo de 2015— en combate a la corrupción. Sin embargo, considero que si no reformamos los cimientos de la educación y lo llevamos hasta el seno de las familias, cualquier esfuerzo que se haga será inútil. Creo que debemos tomar el ejemplo de países que son bien evaluados en temas de corrupción, analizar lo que han implementado de fondo y tratar de adaptarlo a la cultura mexicana, por ejemplo, en la década de los noventa en Inglaterra, se constituyó por instrucción del Primer Ministro, el Comité sobre las Normas de Conducta en la Vida Pública (el comité Nolan). El Primer Ministro dejó claro que el cometido de la Comisión no se extiende a investigar denuncias de mala conducta individual.

Un punto de referencia a que se enfocaría el Comité es examinar las actuales preocupaciones acerca de las normas de conducta de todos los titulares de cargos públicos, incluidos los arreglos relacionados con las actividades financieras y comerciales, y recomendar aquellos cambios en las actuales disposiciones que puedan requerirse para asegurar que se cumplan las normas de conducta más apropiadas en la vida pública.

El Informe Nolan, publicado en Gran Bretaña en mayo de 1995, constituye un documento de gran valor para el estudio de los comportamientos éticos de los funcionarios públicos y de los políticos, tanto parlamentarios como altos cargos y miembros de los gobiernos.¹⁷

Los siete principios de la vida pública, recomienda el Informe Nolan, deben ser: El interés público, la integridad, la objetividad, la responsabilidad, la transparencia, la honestidad y la capacidad de liderazgo.

Notas

* Contador público y maestría en Fiscal por la Universidad de Guanajuato. Contador público certificado por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos. Profesionista certificado en Contabilidad y Auditoría Gubernamental por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos. Contralor interno del Poder Legislativo de Guanajuato, desde marzo de 2017 a la fecha. Catedrático desde 2008 en la licenciatura de Contador Público en la Universidad de Guanajuato.

- ¹ Consultado en internet en marzo de 2018. https://www.transparency.org.
- ² Consultado en internet en marzo de 2018. https://transparencia.org.es/valoraciones-detalladas-del-barometro-2017/.
- ³ Consultado en internet en marzo de 2018. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/261265/An_lisis_ejecutivo_ICG_2017-2018.pdf.
- ⁴ Consultado en internet en marzo de 2018. https://webantigua.transparencia.org.es/indices_fuentes_de_soborno/indice_de_fuentes_de_soborno_2011/aspectos_mas_destacados__ifs_2011.pdf.
- ⁵ Consultado en internet en marzo de 2018. https://www.globalintegrity.org/research/reports/global-integrity-report/global-integrity-report-2011/.
- ⁶ Consultado en internet. Marzo 2018. https://webantigua.transparencia.org.es/indices_global_de_la_corrupcion/informe_global_2007/informe_global_2007_en_espanol.pdf.
- ⁷ Consultado en internet en marzo de 2018. http://internet.contenidos.inegi.org. mx/contenidos/productos//prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nue-va_estruc/promo/encig15_principales_resultados.pdf.
 - ⁸ Consultado en internet en marzo de 2018. http://pactopormexico.org/.
- ⁹ Fracción II, del artículo 124, de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, reformado el 6 de septiembre de 2016.
 - ¹⁰ Artículo 82, de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato.
- ¹¹ Artículo 20, de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 18 de julio de 2016.
- ¹² Auditoría Superior de la Federación-Secretaría de la Función Pública. Normas Profesionales de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización, Norma Núm. 1, Nivel 1, p. 18.
- ¹³ Auditoría Superior de la Federación-Secretaría de la Función Pública. Normas Profesionales de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización. Norma Núm. 10, nivel 2, p. 27.
- ¹⁴ Auditoría Superior de la Federación, Secretaría de la Función Pública. Normas Profesionales de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización. Norma Núm. 10, nivel 2. p. 28.
 - ¹⁵ Ibidem, p. 29.
 - 16 Artículo 27.
- http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/normas%20de%20conducta%20para%20la%20vida%20publica.pdf (consultado en marzo de 2018).

Las tecnologías de la información y de la comunicación en el parlamento abierto

Joaquina Patricia DÍAZ SÁNCHEZ*

SUMARIO: I. Entorno. II. Opina y buzón ciudadano. III. Chat de comunicación electrónica y 01 800. IV. App móvil. V. Transparencia y acceso a la información. VI. Sistematización de contenidos de comisiones, diputadas y diputados. VII. Sistema integral parlamentario y gaceta parlamentaria. VIII. Voto electrónico. IX. Audio y video. X. Sistema de cabilderos. XI. Sistema de gestión documental (SID). XII. Notificaciones electrónicas con firma electrónica certificada. XIII. Conclusiones.

I. Entorno

Cuando nace el entendimiento de parlamento abierto al interior de la institución y se nos convoca para tratar de asimilar el reto que ello representaba para la Dirección de Tecnologías de Información, es necesario partir del entorno de los retos que de manera trasversal se tenían y que eran impostergables, uno de ellos la migración de sede. Lo que representaba proyectar la transición de la manera más transparente posible, es decir, en el menor tiempo, con mínimas ventanas para la suspensión de servicio y con los recursos humanos de los que disponía la Dirección de Tecnologías.

En cuanto a los recursos humanos, se contaba con un equipo multidisciplinario de ocho personas, una empresa encargada de las instalaciones especiales en las que se incluía el apoyo para la migración de los servidores, equipos y servicios electrónicos con los que se cuentan. Para lograrlo, se contempló como estrategia, realizarlo en 5 fases:

- 1. Habilitar la comunicación en el nuevo edificio. Ello implicó el iniciar con el arranque de los dispositivos de red, activación del Centro Principal de Comunicaciones, arranque de unidades de respaldo, arranque de equipos de aire acondicionado, configuración y arranque del dispositivo de seguridad llamado barrera de fuego así como la contratación de un nuevo servicio de enlace de internet mediante fibra óptica.
- 2. Dejar habilitada la comunicación con el Palacio Legislativo actual. Implementar la configuración entre el dispositivo de seguridad para establecer la comunicación y pruebas con el dispositivo también de seguridad del nuevo edificio en el que se debía permitir el acceso remoto a servidores y al conmutador telefónico.
- 3. Lograr la comunicación entre ambos edificios. Una vez realizada las configuraciones en ambos edificios se habilita la comunicación desde el nuevo edificio a los servidores, aplicaciones y extensiones telefónicas en el nuevo edificio.
- 4. Migración física de los servidores y equipos de seguridad. Para el traslado seguro de los gabinetes que integran el corazón de los servicios, así como el gran activo que representa cada uno de las aplicaciones, servicios, el pull de discos duros que contienen lo más valioso: La información institucional de la actual y de las demás legislaturas, información administrativa, financiera, materiales, activos y de recursos humanos. Fue necesario la contratación de seguros para su traslado, personal especializado para su desmontaje, traslado y puesta en marcha en su nuevo hogar.
- 5. Estabilización de los servicios electrónicos y activación de los nuevos servicios. Una vez logrado el arranque de la infraestructura ya en la nueva sede, había que reconfigurar todos y cada uno de los equipos de los usuarios, así como cada uno de los nodos, telefonía, servicios inalámbricos, con una estructura que venía soportando 500 servicios de red en el Palacio Legislativo por ahora 1500 servicios. Por lo que antes solo se trasmitía voz y datos, ahora convergen también pantallas de comunicación interna, control de acceso, video vigilancia, trasmisiones en vivo, voto electrónico, dispositivos de seguridad como detectores de incendios y cuarto de monitoreo pero sobre todo con nuevas políticas de seguridad y administración de red.

En este entorno y contexto se nos invitó a participar en el proyecto de parlamento abierto, que en concreto representa realizar un cambio radical en las aplicaciones con el ciudadano: portal web, aplicación móvil, comunicación telefónica y la implementación de un chat que permitiera la comunicación con el ciudadano cibernético. Había que iniciar entonces por digerir y analizar ¿dónde estamos? ¿con que contamos? ¿qué hay que hacer? ¿en cuánto tiempo? Con ello iniciamos con el enfoque de auto auditarnos, compararnos y medirnos con otros parlamentos y modelos de trasparencia y de modelos abiertos como ejemplos internacionales. Con la dirección de la Unidad de Planeación en la que se plantearon al menos 90 indicadores que debían de integrarse en el portal web, se inició la transformación del portal. Ello consistió en cambio de la imagen gráfica hacia el ciudadano, desarrollo de los módulos y consolas desde donde se captura y actualiza la información, identificar como se relaciona la información a capturar, donde nace la información, como se genera y quien deberá capturarla.

Derivado del análisis anterior se conceptualiza el Sistema Integral Parlamentario, el cual cuenta con todo el flujo de iniciativas, metodología, opiniones, dictámenes, decretos, sentido de la votación, archivo y clasificación archivística.

Al mismo tiempo se recibe la instrucción de nuestros diputados de la creación de la primera Gaceta Parlamentaria, de la sustitución de la aplicación móvil, la implementación a través de nuestro portal web www.congresogto.gob.mx de un chat de comunicación e implementar un call center que permitiera tener un enlace sin costo para el ciudadano con el Congreso del Estado.

II. Opina y buzón ciudadano

Uno de los objetivos a lograr era como hacer efectiva la participación ciudadana y la rendición de cuentas con máxima difusión. Para ello, el equipo de desarrollo de software implementó un formulario de opinión en la que se permite a la par de dar de la publicación de cada una de las iniciativas, poder emitir comentarios, anexar un documento, dar acuse de recibo y ser remitido al secretario técnico de cada una de las comisiones. También se habilitó un apartado en el que la Dirección de Comunicación Social puede habilitar de manera gráfica la iniciativa sujeta a opinión y en la que se permite en todo momento la descarga del archivo

en los distintos formatos. A la par de la puesta en marcha del formulario de opinión de las iniciativas, se habilitó un buzón ciudadano, para que si no desea comunicarse en línea por el chat, ni por teléfono y no desea opinar sobre alguna iniciativa, pueda hacer uso de un buzón ciudadano para cualquier tema que desee sea canalizado también al área de atención ciudadana.

III. Chat de comunicación electrónica y 01 800

Se evalúa, justifica y se implementa una herramienta de clase mundial para el chat que se habilita en el portal del Congreso. Con la instalación de este chat, que inicia habilitándose en un sólo equipo de cómputo se observa que el uso y la demanda es exponencial, lo que hace que necesario contar con un equipo de trabajo dedicado para la atención de las demandas de los usuarios por este medio electrónico. No obstante que a la par del mismo se habilita y configura por el equipo de infraestructura el servicio de 01-800-CERCANO por el conmutador telefónica y que se activa en las extensiones designadas para ello, es notorio que el 98% de las personas prefieren usar el chat que el servicio de teléfono. Para lograr una adecuada atención se habilita un equipo dentro de la Dirección de Gestión Social y Atención Ciudadana, integrada por cinco personas, con computadora, licencias de agentes para el chat y diademas telefónicas. En la parte de la consola del chat permite al coordinador de los agentes, medir la eficiencia, calidad de las respuestas, historial de las comunicaciones y configuración del comportamiento del propio chat, tales como mensajes emergentes después de que se detecta a un usuario buscando información y bienvenida personalizada para ofrecerle apoyo en su búsqueda.

IV. APP móvil

Para poder realizar una aplicación móvil acorde a la actual era de la información, compatible con los sistemas operativos más conocidos en sus distintos modelos de teléfonos inteligentes y que permitiera estar al alcance de las nuevas generaciones de jóvenes, niños y adultos que a través de ella puedan establecer un lazo de comunicación con el Congreso, contactar a su diputada y diputado así como conocer sus agendas y continuar trabajando con la difusión de la cultura legislativa, se hace

necesario apoyarse en expertos en la materia. Mismos que hagan realidad el enfoque y expectativa de la misma. Es así que bajo la supervisión de la Dirección de Tecnologías de Información se crea una comisión de trabajo que se conforma por personal de la secretaria general, de comunicación social, de planeación y desarrollo de Software, para conceptualizar la estructura de la aplicación, funcionalidad y organización. Con ello se da el insumo al proveedor para su desarrollo con la que se revisa, valida y prueba hasta su liberación y puesta en marcha. La aplicación cuenta con 10 secciones principales:

- 1. Diputadas y diputados. En esta sección encontrará a la diputada o diputado, localizándolo la ubicación en la que se encuentre, por municipio, partido, distrito o por orden alfabético. Además podrá elegir como diputados favoritos a los que desee marcar como tal. Verificar por cada uno de ellos, sus casas de gestión y como ubicarlas, redes sociales, agenda de trabajo, sus votaciones, asistencias e intervenciones, así como un video de auto presentación.
- 2. Novedades. En este apartado podrá localizar de manera sencilla las iniciativas y novedades recientes de la actividad legislativa.
- 3. Legislación. En esta sección encontrará el marco legal del estado de Guanajuato, para su consulta y descarga.
- 4. Parlamento abierto. Sección que fue diseñada para explicar el concepto de parlamento abierto, Indicadores Principales del mismo, su avance en su cumplimento, gráficas e iniciativas aún no dictaminadas.
- 5. Hoy en el Congreso. Esta sección se vincula con el portal web del Congreso, y permite de una manera fácil y sencilla la consulta de la agenda parlamentaria y de eventos del Congreso del Estado, mostrando la semana vigente, la anterior a ella y la posterior.
- Gaceta Parlamentaria. En esta sección que también se vincula a la Gaceta Parlamentaria del portal web, muestra en formato móvil la misma.
- 7. Cultura Legislativa. Esta sección fue diseñada pensando en facilitar y fomentar en el usuario la cultura legislativa, habilitando para ello un glosario de términos parlamentarios, efemérides y dando acceso directo a una aplicación especial para niños denominada cultura legislativa.
- 8. En vivo. Desde esta sección se puede dar seguimiento a los eventos, sesiones y comisiones que se trasmiten en vivo.

- 9. Visítanos. Aquí el usuario puede solicitar su visita al Congreso del Estado.
- Comunicación Interna. Sección a la que pueden acceder los funcionarios y servidores públicos para trámites y comunicaciones internos.

Las características con las que fue desarrollada esta aplicación permite la administración y actualización desde una consola central a la que se dan de alta los usuarios y los accesos por cada una de los apartados mencionados anteriormente y a las que puede acceder y actualizar cada uno de las áreas que genera la información. Esta aplicación es administrada por el personal de la Dirección de Tecnologías de Información. Por seguridad, cuando un usuario se registra a la misma y cuya acción es opcional, puede identificarse como usuario interno de la Institución. No obstante para constatarlo tiene que acudir a Tecnologías para validar el requerimiento de acceso. Es importante mencionar que si el ciudadano usuario de la aplicación no desea registrarse o recibir notificaciones del quehacer legislativo, puede ingresar como invitado.

V. Trasparencia y acceso a la información

Para apoyar el eje de transparencia y acceso a la información, se rediseña también el apartado de la sección de transparencia en que se organiza y dispone de los cincuenta artículos que dispone la Ley, pero también con mucha más información adicional. Se estructura el desarrollo para actualizar su información directamente por el responsable de la Unidad de Transparencia. Se configura cada una de las secciones con los conceptos y términos de la Legislatura LXIII tales como: congreso abierto, legislación, representantes, congreso cercano, actividad legislativa, centro de estudios parlamentarios, transparencia y Gaceta Parlamentaria.

Para ello se utiliza lo más posible la información clasificada en los menores clics, se habilita una barra inferior que en todo momento dentro de la navegación del usuario le permite buscar por temas, acceder a las redes sociales, whatsApp, 01800 cercano y tener a su disposición del directorio de todos los servidores públicos de la institución.

Se habilitan video tutoriales, buscador general, por sección y se habilita también un menú emergente por cada una de las secciones superiores

en la parte lateral de tal manera que el usuario pueda ir directamente dentro de la página de la sección, justo al punto que necesita localizar, marcación directa al 01800 del Congreso del Estado, número de whatsapp para una atención inmediata, directorio del Congreso del Estado, redes sociales y buscador por temas.

VI. Sistematización de contenidos de comisiones, diputadas y diputados

El área de desarrollo de la Dirección de Tecnologías dentro del Sistema Integral Parlamentario evalúa, levanta requerimientos, diseña y crea el sistema de tal manera que se maneje con la funcionalidad de cubos de información partiendo del sitio de cada legislador, que cuente con toda la información acerca del mismo tales como: nombre, distrito, tipo de representación, suplente, casas de enlace, redes sociales, estudios, trayectoria, personal que tiene contratado en su casa de enlace. Pero también la información legislativa como: intervenciones, votaciones, comisiones, iniciativas, informes anuales, viajes y auditorías a las que ha estado sujeto. Permite al usuario desde la ficha del legislador ver e ingresar a cada una de las comisiones a las que pertenece y ver el producto de las mismas. De tal suerte que dentro de ella y gracias a la estructura de la base de datos del portal permite llegar de manera muy fácil y sencilla al diputado vía la comisión o a través de la comisión llegar al diputado.

Sin embargo, ¿cómo saber que vamos por rumbo correcto? La respuesta es ¡medir los resultados! Cabe mencionar que a la par de la implementación de las herramientas tecnologías mencionadas se incluye en cada una de las secciones, sitios y micro sitios, código informático que permite medir y cuantificar los ingresos a cada uno de los apartados, más allá de la página principal. Lo que nos permite medir con herramientas libres y gratuitas pero también con licencias especiales para estadísticas y obtener datos como métricas por sitio, micro sitios de diputadas y diputados así como de las comisiones. Como resultado estas métricas hemos podido constatar que el portal del Congreso está en la primera y segunda posición dentro de un comparativo de los Congresos a nivel nacional. Cabe mencionar que las visitas oscilan en promedio de 40,000 visitas mensuales.

VII. Sistema integral parlamentario y gaceta parlamentaria

Con la adición de los cambios mencionados, y una vez detectado quien alimenta la información, la propia interpretación de lo que se busca, la expectativa, como se relaciona el flujo de trabajo de las áreas institucionales, grupos parlamentarios, legisladores, marco legal y llegar a la publicación al alcance de los ciudadanos. El área de tecnologías se da a la tarea de diagramar y buscar de manera alterna pero complementaria a conceptualizar y buscar la herramienta de desarrollo para lo que se inicia la programación por módulos del ahora Sistema Integral Parlamentario.

Este sistema está diseñado con lenguaje de programación abierto, llamado *Ruby and Rails* y con base de datos Postgresql., el cual se conoce como "Ruby on Rails, también conocido como RoR o Rails, es un *framework* de aplicaciones web de código abierto escrito en el lenguaje de programación Ruby, siguiendo el paradigma del patrón Modelo Vista Controlador (MVC). Trata de combinar la simplicidad con la posibilidad de desarrollar aplicaciones del mundo real escribiendo menos código que con otros frameworks y con un mínimo de configuración. El lenguaje de programación Ruby permite la metaprogramación, de la cual Rails hace uso, lo que resulta en una sintaxis que muchos de sus usuarios encuentran muy legible."

Se comienza a programar cada uno de los módulos que lo conforman, para lo cual se llevan a cabo reuniones de trabajo de manera conjunta con la Dirección de Planeación, el usuario que capturará la información y el equipo de desarrollo. En estas reuniones se valida, se prueba y a la vez se capacita en el uso de la misma, para que posterior a ello se libere cada uno.

Se sistematiza para el proceso legislativo capturando por cada secretario los asuntos que ingresan al Pleno (iniciativa, puntos de acuerdo, proposiciones, informes de resultados ASEG, minutas federales, estados financieros congreso, informes, nombramientos, cuentas públicas, solicitud de licencias), dictámenes en Comisiones, dictámenes en Pleno y decretos. Esta información se complementa con bitácoras de asistencias de los diputados en comisiones, minutas, correspondencia en comisiones, informes de Pleno, informes de Junta de Gobierno y opiniones o aportaciones recibidas de los ciudadanos. Se vigila en cada momento para que cada uno de los módulos se relacionara entre sí, para mantener la integridad y confiabilidad de la información. Al estar desarrollado el

sistema en el mismo lenguaje de programación que el portal web se evita la duplicidad de captura.

Este sistema incluye para su actualización a las principales áreas que inciden en el trabajo legislativo: secretarios técnicos de cada comisión, Unidad del Diario de los Debates y archivo histórico, Dirección de Proceso Legislativo, Instituto de Investigaciones Legislativas. Una vez en su fase final de la construcción de este sistema que llevó aproximadamente 6 meses de desarrollo, surge una adición con un esquema similar y que sería la Gaceta Parlamentaria. La Gaceta Parlamentaria es realmente un módulo que se adhiere y se alimenta en gran medida de la información ya existente en el portal pero sobre todo del Sistema Integral Parlamentario, que permite visualizar de manera fácil y sencilla la información. Todos los desarrollos fueron creados pensando en la consulta desde cualquier computadora, sistemas operativos y adaptables a cualquier dispositivo móvil. Así mismo la Gaceta Parlamentaria cuenta con un buscador potente de textos completos para poder llegar más rápido a la información requerida.

VIII. Voto electrónico

Para coadyuvar con el papel de los legisladores en la construcción de parlamento abierto, las tecnologías de información y comunicaciones son simplemente estratégicas y totalmente indispensables, por ello uno de los puntos fundamentales a implementar es sin duda la herramienta del voto electrónico. El sistema del voto electrónico que resulta hoy en uso fue resultado de análisis e investigación de otras soluciones en todos los Congresos de la República Mexicana, sabiendo con ello quienes cuentan o no con voto electrónico. Ello implicó algunas visitas dentro de las que se incluyen el Senado de la Republica. La solución cuenta con un concepto integral que consta de: terminales tipo touch para cada uno de los legisladores, autentificación opcional por tarjeta de chip, administración central de orden del día, tipos de votaciones y despliegue de información en la presidencia, conjunto de pantallas integradas para despliegue de información al público y control de micrófonos.

El sistema de votación electrónica permite clasificar y configurar los tipos de votaciones, tales como: nominal, económica, por bloque y votación secreta. Permite asignar el curul en el que el legislador tendrá validada la terminal para que debidamente autentificado con su tarjeta, pueda única y exclusivamente votar en su lugar y no en otro. Identifica y

acredita a cada uno de los integrantes de la mesa directiva, identificando y dando prioridad al rol de presidente y secretario, lo que permite otorgar o quitar el uso de la voz a los demás legisladores y visualizar el resultado de la votación de cada uno de los puntos. Este sistema que es preparado por los abogados de la Dirección de Apoyo Técnico Parlamentario se configura y prueba un día antes de la sesión en la que se detalla cada uno de los puntos de la orden del día con la votación permitida para cada uno de los puntos, en caso de que proceda. De la misma manera se asocia la relación de los Legisladores que acudirán a la misma, en su correspondiente curul, se valida el tipo de autentificación la fecha válida para la sesión, uso del micrófono y el paso de lista de asistencia para control del quorum a la misma.

A través del mismo sistema en el trascurso de la sesión, los abogados van mostrando la orden del día, el punto que se está tratando y por instrucciones de la Presidencia de la Mesa Directiva se abre o cierra el momento de la votación. Una vez cerrada ya no es posible emitir registro adicional de votos. En caso de las votaciones nominales y económicas se va desplegando en las pantallas de la Mesa Directiva, terminales de los legisladores, equipos de los abogados y pantallas del público el sentido de la votación en tiempo real. No sucede así cuando una votación se configura como secreta, lo que permite tener la certeza para legisladores, abogados y administradores que no es posible saber el sentido de la votación en ningún momento sino únicamente el resultado de la misma. A su vez desde la consola central del administrador se permite encender y apagar los micrófonos para cuando es necesario. Es sumamente increíble a la par de cada una de las sesiones el sistema permite mediante reportes generar múltiple información, que facilita la trasparencia en el manejo de la misma, tal como: agenda y tiempos por cada uno de los legisladores, desde el momento en que se autentifica hasta que se retira de la sesión. El resultado de las votaciones por punto, legislador o grupo parlamentario entre otros.

IX. Audio y video

Las tecnologías de información y comunicación son un binomio indispensable. No podemos dejar de hablar de herramientas como la tecnología que existe detrás de una trasmisión en vivo, empecemos por la conectividad de los servicios, la cabina de audio y video, de la administración del ancho de banda para internet, acceso a políticas, redes ina-

lámbricas y métricas de los resultados. El portal de audio y video es el sitio web que contiene el audio y video en mp4 de las sesiones, comisiones y eventos institucionales de carácter público, desde el año 2009 a la fecha. La información que se muestra en dicho sitio está clasificada por categorías, las cuales son representadas por cada una de las comisiones, además de marcas de acuerdo al orden del día, con la finalidad de que la ciudadanía en general pueda reproducirlo desde cualquier equipo de escritorio, portátil y dispositivo móvil desde cualquier parte del mundo, las veces que sean necesarias teniendo una conexión de internet. El suministro para las grabaciones son generadas por equipos portátiles en los cuales está instalado el software llamado CAPTURE, una tarjeta capturadora y una cámara.

En la actual legislatura se ha permitido la evolución y actualización de estos sistemas, de tal manera que ahora se complementa la grabación con equipos Data Video y TriCaster que permiten tener grabaciones de alta calidad y efectos especiales de producción.

Las ventajas de dichos sistemas son:

- Se cuenta con la última versión del Portal de Difusión.
- Se migraron los videos históricos desde el 2009 que se encontraban en formato WMV a MPEG4.
- Permite al ciudadano la reproducción del audio-videos en dispositivos móviles.
- Reproductor nativo en HTML5.
- Nueva imagen del Portal de Difusión.
- Evita la conversión de formatos con los que se están grabando actualmente en alta definición a baja definición, lo que genera retrasos, desfases y modificación directa en la base de datos para su publicación.

X. Sistema de cabilderos

Se necesitaba un sitio web que ayudara a la publicación de los cabilderos registrados, la publicación del marco legal que concierne a los cabilderos, formulario de solicitudes de audiencia y publicación de informes. Por lo cual se desarrolló un sitio que se integre a la Plataforma Integral del Proceso Legislativo, evitando la recaptura y centralizando la información en una sola base de datos.

XI. Sistema de gestión documental (SID)

Es un sistema que permite: recibir, clasificar, ordenar, registrar, organizar y gestionar, además de centralizar y controlar la información que se procesa en el Congreso del Estado de Guanajuato. Lleva un control de seguimiento de registros, desde su concepción hasta su finalización, pasando por las diferentes etapas de su gestión, permite adjuntar documentos relacionados al proceso. Contiene una bitácora de mensajes a manera de blog el cual complementa le gestión documental. Los módulos que lo integran son: correspondencia, archivo de trámite, archivo histórico, revisión, seguimiento, reportes y catálogos.

Este sistema permite revisar la documentación y turnarla a una o más áreas, permitiendo clasificarlos, dar acuse de recibo, adjuntar la información relacionada, cambiar su estatus y enviar al archivo de concentración.

Facilita la búsqueda y consulta de información en pantalla o bien mediante reportes.

Dentro de los beneficios podemos incluir la sustentabilidad, al generar con su uso la reducción de hasta un 50% en el consumo de papel, se evita la duplicidad digital de documentación, turno electrónico al instante, seguimiento del estatus de cada registro y por supuesto el cumplimiento con la Ley de Archivos Generales del Estado y los Municipios de Guanajuato.

XII. Notificaciones electrónicas con firma electrónica certificada

Con la conformación del Poder Legislativo como autoridad certificadora, se desarrolla el Sistema de Notificaciones Electrónicas para el Congreso del Estado de Guanajuato, diseñado para recibir y enviar documentos con firma electrónica certificada a través de la Unidad de Correspondencia.

Cada persona física, moral o servidor público que adquiere un certificado electrónico con el Poder Legislativo es registrado con un usuario único para poder acceder de forma segura al Sistema de Notificaciones Electrónicas, en el cual, podrá crear y enviar notificaciones al Congreso del Estado de Guanajuato con la flexibilidad de subir uno o más archivos en diferentes formatos y establecer una fecha de vencimiento para la respuesta.

Mediante el sistema, el usuario puede dar seguimiento a cada notificación enviada o recibida entrando a los detalles de la misma y en la cual se puede responder con otros archivos adjuntos cada uno auditable para su visualización y firma electrónica certificada.

Además de contar con una bitácora de mensajes para mantener una conversación fácil y ágil con respecto a cada notificación. A través del Sistema de Notificaciones Electrónicas el usuario puede descargar la evidencia de firma electrónica integrada por los firmantes involucrados, incluyendo en la evidencia la validez legal que nos exige la Ley de Medios Electrónicos y Firma Electrónica del estado de Guanajuato y sus Municipios.

XIII. Conclusión

Gracias al trabajo del equipo que conforma la Dirección de Tecnologías de Información, compromiso, esfuerzo y dedicación. De manera invaluable el apoyo a proyectos, planes y requerimientos que en todo momento nos otorgó la Dirección General de Administración, fue posible concluir los trabajos necesarios para proveer de las herramientas y sistemas necesarios a las áreas Institucionales para hacer realidad que el Congreso del Estado de Guanajuato hoy sea un parlamento abierto. Lo más importante es que el rumbo está trazado y queda supeditado como todo a la actualización y mejora continua que garantice la migración de datos y conformación de historia.

Notas

* Directora de Tecnologías de Información. Ingeniero en sistemas computacionales con especialidad en programación. CIO 100 2014 y 2015, catedrática, miembro fundador de honor y justicia Ammje capitulo Salamanca, miembra consejera de la Universidad de la Ciudad de Salamanca, Guanajuato. Diplomados en administración de proyectos de TI, habilidades gerenciales y Redes y Telecomunicaciones. Premios Immda a la modernización de las prácticas Legislativas.

La tecnología al servicio de la fiscalización, transparencia y rendición de cuentas

Javier PÉREZ SALAZAR*

La fiscalización tiene reconocimiento desde el México independiente, así la primer Constitución mexicana de 1824 dispuso la rendición de cuentas anualizada y su recepción por el Congreso general. Ley de Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, de 1824, creó el primer órgano de fiscalización: la Contaduría Mayor de Hacienda.

A partir de entonces, la fiscalización ha venido evolucionando en los casi dos siglos, desde la denominación de las instituciones, transitando de contaduría mayor de hacienda a órganos de fiscalización y, en la actualidad, y de manera generalizada, en auditorias superiores del orden federal y estatal.

En el terreno normativo no ha sido la excepción, las incipientes facultades glosadoras de las cuentas públicas fueron extendiendo sus terrenos, así pasamos a las auditorias financieras, y hoy en día desplegamos auditorias de desempeño y forenses, dentro de un enfoque especializado.

Lo mismo podemos decir de los procesos, procedimientos, técnicas, criterios, estrategias y normas aplicables a la fiscalización, todo ello en una constante de actualización, aunque, dicho sea de paso, sin homologación y vinculación generalizada entre los órganos de control, a la fecha.

Todo lo dicho apunta a un normal y sano desarrollo de la función de fiscalización y de su organización; sin embargo, debemos reconocer que existen grandes espacios o vacíos en el desarrollo, y aquí es donde se circunscribe nuestro trabajo: "la tecnología al servicio de la fiscalización, transparencia y rendición de cuentas", como una materia pendiente de desarrollo en el proceso de fiscalización.

Sistema Nacional de Fiscalización. La sistemática en materia de recursos públicos cobra relevancia en la agenda política hace apenas una década, iniciando con la armonización contable, hoy una realidad.

Respecto a la fiscalización, la aspiración inicial fue por un sistema nacional de rendición de cuentas, ahora se traduce en un sistema nacional de fiscalización, inmerso en un sistema nacional anticorrupción, hoy en proceso de construcción normativa secundaria.

A este respecto, el Manifiesto Anticorrupción¹ consigna: "La reforma constitucional que creó el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) en el mes de mayo del 2015, abrió la puerta para comenzar a atajar ese complejo fenómeno que ha dañado nuestra democracia, lastrado nuestra economía, profundizando la desigualdad social, incrementando la violencia y minado la confianza en las instituciones.

Derivado de esta reforma deben de escribirse, aprobarse y promulgarse dos leyes generales y una veintena de leyes federales que hagan operativo todas las piezas del sistema".

Debemos reconocer el avance constitucional y legal en la función fiscalizadora, que si bien, en etapa de *vacatio legis*, no deja de ser una realidad positiva, creando la plataforma nacional de la fiscalización.

Resaltamos la reforma Constitucional al artículo 113 que crea el Sistema Nacional Anticorrupción y que es desarrollado en la ley segundaria: "La Ley General que crea el Sistema Nacional Anticorrupción".

Esta ley crea y regula el Sistema Nacional de Fiscalización, y cuyo objeto descansa en el establecimiento de acciones y mecanismos de coordinación entre los integrantes del mismo, en el ámbito de sus respectivas competencias, promoviendo el intercambio de información, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos (art. 37).

El Sistema Nacional Anticorrupción plantea dos subsistemas: el de fiscalización y el de transparencia. Además, fortalece los órganos de control de competencia federal, dígase la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública.

La primera al ampliar su marco de competencia, tanto en los ingresos susceptibles a fiscalizar, como es el caso del ramo 28 o participaciones, que tradicionalmente han sido transferidas a los estados y municipios bajo la naturaleza de ingresos sin etiquetamiento o de libre disposición, también se suman las facultades sancionatorias, al substanciar la faltas graves, sólo por mencionar algunos de los efectos del Sistema.

Respecto a la Secretaría de la Función Pública se fortalecen sus atribuciones en cuanto a la substanciación y sanción de las infracciones administrativas.

Otro efecto del Sistema Nacional Anticorrupción se advierte en la naturaleza de los tribunales administrativos, que trascienden a la justicia administrativa.

Regresando a los dos subsistemas nos ocuparemos de la vertiente de fiscalización.

De lo más trascendente en la regulación del Sistema Nacional de Fiscalización, lo ubicamos en la precisión que la propia ley establece para cumplir su objeto, y para mayor claridad reproducimos el dispositivo:

Artículo 38. Para el cumplimiento del objeto a que se refiere el artículo anterior los integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización deberán:

I. Crear un sistema electrónico en términos del Título Cuarto de la presente Ley, que permita ampliar la cobertura e impacto de la fiscalización de los recursos federales y locales, "mediante la construcción de un modelo de coordinación, de las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México".

Resulta por demás ilustrativo el rol que jugará la tecnología dentro del Sistema, la apuesta del éxito se soporta sólo con una condicionante: "el sistema electrónico".

Creemos y estamos convencidos de que los medios electrónicos son el camino correcto para "impactar" la fiscalización, tal y como lo refiere la Ley General que crea el Sistema Nacional Anticorrupción.

Impacto de la tecnología en los actos de fiscalización. Parecería innecesario argumentar más sobre el uso de la tecnología si la ley lo impone como obligación, sin embargo, creemos que debe explicitarse sobre variables de impacto esa aplicación, a fin de penetrar en la convicción de quienes impulsarán el cumplimiento del objetivo para que las condiciones de éxito se garanticen.

Enunciemos entonces las variables sobre las cuales incide el impacto del uso de la tecnología:

- 1. Respecto a los órganos de control:
 - Diversidad de órganos de control externos e internos
 - Diversidad de competencias según la naturaleza de los recursos y jurisdicción

Dicha diversidad presenta fallas de comunicación, colaboración y consecuentemente resultados.

La presencia de varios órganos sin sujeción o vinculación rectora, plantea que existan retrabajos o multiplicidad de auditorías sobre el mismo acto, aplicación diferenciada de técnicas y lecturas de resultados variados que arrojan consecuencias antagónicas.

Un Sistema Nacional de Fiscalización basado en una plataforma electrónica, abonará a unificar los esfuerzos de todos los órganos en aras de la eficiencia, eficacia y economía.

No se advierte que sea de otra manera, solo a través de un sistema electrónico se unificaría el lenguaje de los participantes, superando las incidencias arriba anunciadas.

2. Respecto de formas de trabajo

- Diversidad de procesos
- Diversidad de procedimientos
- Diversidad de metodologías
- Diversidad de criterios
- Diversidad de estrategias
- Diversidad de programas
- Diversidad de normas

Hemos estimado más de 3000 órganos de control internos y externos en el país, los cuales según su porción de competencia aplican sus propias reglas de juego, generando que existan tanta diversidad de procesos, procedimientos, metodologías, criterios, estrategias, programas y normas, como órganos existen.

Es de advertir que la diversidad también se refleja en el resultado, lo cual no puede ser admisible, si el objeto o acto de fiscalización es el mismo —ingreso y gasto—.

¿Por qué la diversidad de órganos de control y procesos si el objeto de estudio es el mismo?, cabría la reflexión de unificar los esfuerzos, creemos que sí, si bien no violentando las competencias y autonomías, si homologando directrices de trabajo.

Este propósito de estandarización en el trabajo se resuelve a través de un sistema electrónico que unifique las mejores prácticas del país en materia de fiscalización y las ponga a disposición de los órganos a través de los medios electrónicos.

No hay duda que los resultados elevarán la calidad en el tecnicismo, la objetividad, el profesionalismo e imparcialidad.

- 3. Respecto de resultados
 - Inicios desfasados
 - Procesos lentos
 - Coberturas poco representativas
 - Resultados contradictorios
 - Responsabilidades prescritas
 - Reserva de la información

Para este apartado, le dedicamos unas líneas adicionales en párrafos subsecuentes, ya que nos parece de lo más representativo en impacto por el uso de la tecnología.

- 4. Respecto del recurso humano
 - Carencia de programas de profesionalización
 - Incremento de la plantilla laboral como único mecanismo para sumar actos de fiscalización o ampliar cobertura

La reacción natural y ordinaria ante el crecimiento del ingreso-gasto, ha sido el aumento del personal, en no pocas ocasiones omitiendo los programas de capacitación.

Esos temas son atendidos por el uso de la tecnología, toda vez que la actividad tecnológica sustituirá la actividad humana. Ya ampliaremos este aspecto cuando abordemos el impacto en los resultados de la fiscalización.

Medios electrónicos. Eficiencia, Eficacia y Economía, las tres *e* que guían el actuar del quehacer público y que le son oponibles también a la función de fiscalización. El reto es traducir esas condicionantes en práctica ordinaria de la función de fiscalización.

Firma electrónica. Reconocer que la tecnología es parte de la cotidianeidad, es un valor entendido, más aún, reconocer su uso en la función pública también lo es, sobretodo si lo referimos a la función jurisdiccional, dígase tribunales de justicia o administrativos, estos últimos con todo un juicio en línea.

Sin embargo, encontrar su vinculación con la función de fiscalización es una tarea complicada, podemos adelantar que no hemos ubicado un órgano de control (externo o interno, federal o local) que tenga implementada la comunicación electrónica dentro del proceso de fiscalización con

efectos jurídicos, salvo la Auditoria Superior del Estado de Guanajuato, la cual, el pasado 27 de septiembre del 2016, realizó la primer notificación electrónica con trascendencia jurídica en el país, utilizando la firma electrónica.

¿Cuál es el impacto que vislumbramos con el uso de la tecnología en la función de fiscalización, la transparencia y la rendición de cuentas?:

- Costos
- Tiempos
- Cobertura
- Seguridad
- Calidad

La firma electrónica anula costos sobre:

- Recursos humanos
- Recursos materiales (vehículos, gasolina...)
- Seguros
- Viáticos
- Mantenimiento

En un programa general de fiscalización, como el de Guanajuato para el año 2016, se tienen estimadas poco más de 1500 comunicaciones oficiales dentro del proceso de fiscalización, las cuales son presupuestadas para su ejecución personal; estas comunicaciones implican:

- Requerimientos para planeación
- Inicios de auditoria
- Requerimientos generales dentro del proceso
- Notificación del pliego de observaciones
- Notificación del informe de resultados
- Resolución del recurso de reconsideración
- Seguimiento al informe de resultados

Con el uso de la firma electrónica se evitarán los gastos por estas actividades, los cuales podrán ser reconducidos a otras fortalezas de la función fiscalizadora.

En perspectiva, en Guanajuato existen poco más de 100 órganos de control:

- Contralorías de los Poderes
- Contralorías de los Órganos Autónomos
- Contralorías Municipales
- Contralorías de los Órganos Paraestatales
- La Auditoria Superior del Estado

A nivel nacional, calculamos poco más de 3000 mil órganos de control, si tomamos como variable el número de municipios del país.

Proyectemos en esa dimensión los costos que representarían para la Hacienda Pública el uso de la firma electrónica.

En Guanajuato el costo de una certificación de firma electrónica es de 500 pesos con una vigencia de dos años.

Como órganos de control exigimos a los sujetos fiscalizables el respeto irrestricto a la austeridad, la racionalidad y la disciplina presupuestal, la eficiencia, la eficacia y economía; pero ¿somos los órganos de control ejemplo en el respeto de esas variables?, creemos que no.

La firma electrónica es una herramienta que permitirá la eficiencia en el gasto, cuyos ahorros permitirán orientar ese recurso a otras actividades como capacitación, entre otros rubros importantes.

En cuanto al tiempo, la firma electrónica pulveriza el tiempo y las distancias. Guanajuato el pasado 27 de septiembre, realizó una notificación electrónica en segundos; eso llevado al número de comunicaciones dentro del proceso de auditoría, implica meses de reducción de tiempo; logrando procesos ágiles y oportunos.

Trabajar con menores plazos abona a la legitimidad del órgano de control, a la seguridad de los sujetos fiscalizables y a la transparencia.

Los resultados oportunos generan también impacto en la impunidad y la corrupción. Esto lo creemos toda vez que se acerca cada vez más la auditoria al acto fiscalizable y los servidores públicos apreciarán el poco margen que queda para ocultar o realizar algún acto de justificación a un evento irregular.

En cuanto a la cobertura el impacto es significativo, bajo las técnicas de auditoría se trabaja con base en muestras determinadas por metodologías de riesgo o alguna otra aplicable; dichas muestras se han cuestionado poco representativas si las referenciamos al tamaño de la duda social respecto de lo que se hace con sus contribuciones; esto obliga a incrementar las muestras o coberturas.

La pregunta es cómo hacerlo si basamos nuestra cobertura en el recurso humano; la respuesta es la tecnología.

Si eliminamos algunas actividades por el uso de la tecnología y aplicamos ese tiempo en ampliar las auditorias, seguro que los alcances serán mayores.

En resumen, hablamos de implementar acciones que se traduzcan en disminuir tiempos y costos, ampliar coberturas y actos, elevar seguridades en el manejo de la información, así como la calidad del trabajo, y todo ello se logra con el uso de la tecnología: la firma electrónica.

Ahora, la pregunta es ¿qué se requiere para su implementación? La respuesta es cuatro pasos:

1. Convicción.

Plantear modificaciones en los procesos de trabajo generan resistencia al cambio, por lo que, debemos convencer al equipo de los beneficios de trabajar con tecnología, lo cual no implica reducción de recurso humano, sino especialización en los roles.

- 2. Plataforma electrónica interna.²
 - Crear un proceso tecnológico integral al interior del órgano de control, que vincule a todas las áreas participantes.
- 3. Marco normativo.
 - Contar con el reconocimiento legal sobre el uso de los medios electrónicos dentro del proceso de fiscalización.³
- 4. Herramienta externa.

La firma electrónica que otorga seguridad en la transmisión de la información y documentación.⁴

Pero el tema es aún más integral, hablamos de impactar en la fiscalización, la transparencia y la rendición de cuentas, y hablamos de medios electrónicos, no sólo de la firma electrónica.

Así es, la tecnología nos permite fortalecer la transparencia y rendición de cuentas, si damos a conocer a través de los portales electrónicos nuestra actividad fiscalizadora, tales como:

- Programa general de fiscalización
- Informes de resultados
- Índice de rendición de cuentas
- Registro de responsabilidades

El concepto de la trasparencia en la función de fiscalización se desarrolla vía la denominada "auditoria abierta". Pero ahí no se agota el tema del uso de la tecnología; los órganos de control debemos ser corresponsables con los sujetos fiscalizables en la toma de decisiones o actos a ejecutar, con total respeto a su autonomía; para tal efecto, implementar la asesoría o consulta en línea; es un asesor virtual que con toda la experiencia de la fiscalización atiende las consultas de manera ágil y oportuna, minimizando los errores producto de la falta de información o experiencia.

Este esquema de acompañamiento proyecta un rol novedoso de la fiscalización, es decir, más asesoría y menos auditorias.

Reflexiones finales. Inmersos en un mundo globalizado, altamente interconectado, donde las fronteras y barreras se trascienden gracias a las tecnologías de la información y del conocimiento, los órganos de control deben modernizarse e implementar el modelo de fiscalización electrónica.

Con la fiscalización electrónica, consistente en el uso de la firma y notificación digital dentro del proceso de auditoría, se arribará a ese mundo globalizado, asumiendo con plena responsabilidad y conforme a los retos de la sociedad su función.

La fiscalización, la rendición de cuentas y la transparencia, son premisas que deben concretizarse y modernizarse, ateniendo a las exigencias de una sociedad más informada, plural, dinámica, abierta y competitiva, que requiere de resultados tangibles, medibles y oportunos, donde las tecnologías juegan hoy en día un rol medular, del cual no podemos ser ajenos.

Con la implementación de las herramientas electrónicas, estamos ciertos y convencidos de que lograremos fortalecer la eficacia, la eficiencia y la economía de los procesos de fiscalización, en beneficio del sector público y de la sociedad.

En ese sentido, las premisas de los órganos de control en esta nueva etapa de la fiscalización electrónica serán:

- 1. La disminución significativa de tiempos y costos en la emisión y notificación de los actos de fiscalización;
- 2. La ampliación de las coberturas en sus auditorías programadas o mandatadas;
- Incrementando los muestreos y la asertividad en sus resultados; lo anterior, concentrando, optimizando y especializando el recurso humano en la labor sustantiva fiscalizadora de esta Institución.

Esto último, con total certeza y seguridad en la veracidad y oportunidad de la información que se remita o reciba de los sujetos de fiscalización, acor-

des siempre al marco normativo aplicable, en este caso la Ley Sobre el Uso de Medios Electrónicos y Firma Electrónica de cada estado, ordenamiento que tiene por objeto agilizar, dotar de accesibilidad y simplificar los actos, comunicaciones y procedimientos que corresponden al ámbito público.

Significativamente, los actos de fiscalización a incluir dentro de la novedosa comunicación electrónica serán entre otros:

- 1. Los requerimientos de información para la planeación,
- 2. Los oficios de inicio de las auditorías,
- 3. Los requerimientos de información,
- La notificación de los pliegos de observaciones o recomendaciones,
- 5. Los informes de resultados,
- 6. La substanciación y resolución del recurso de reconsideración.

A la par de ello, con la implementación del proceso de fiscalización electrónico, se proporcionará a los sujetos fiscalizados las herramientas tecnológicas que faciliten:

- 1. La entrega de la cuenta pública anual,
- 2. Los informes financieros trimestrales,
- 3. La atención a requerimientos de información, sus respuestas,
- La interposición del recurso de reconsideración cuando a su interés convenga.

Con ello se logrará facilitar los mecanismos de comunicación, acortar distancias y repercutir, desde luego, en sus costos operativos.

Las auditorias bajo este sistema deben romper tiempo y espacio, cerrando brechas hacia una fiscalización continua, permanente y en línea, lo cual solo la implementación de los instrumentos digitales lo posibilita en gran medida.

La calidad, oportunidad y eficiencia de los procesos de fiscalización son directrices irreductibles en el quehacer de los órganos de control, los medios son los recursos humanos profesionales, especializados y comprometidos, así como la infraestructura tecnológica de vanguardia con la que contamos y que está a un paso de su aplicación.

Sabedores de que el mejor auditor es el ciudadano, se debe poner a disposición del mismo, las herramientas que permitan la fluida y accesible comunicación con los órganos de control y la tecnología es la respuesta.

Las redes sociales son vehículos de fácil acceso y de gran penetración en la sociedad, la auditoria debe invadir ese terreno a fin de expandir sus efectos.

El objetivo es claro: ganar la confianza pública, con resultados claros y asumiendo el liderazgo en la rendición de cuentas, la fiscalización y el impulso de las mejores prácticas en la gestión pública.

A manera de conclusión, aceptar que los órganos de control no están exentos de la crítica sobre su actuar; eficiencia, eficacia y economía, son materias que se cuestionan en los resultados de las auditorias; para ello, se debe partir del reconocimiento de las variables que son imputadas como órgano de control, a saber:

- Retardo o desfase en la fiscalización, acompañado de lentitud en el proceso.
- 2. Un tiempo en campo que superaba las propias administraciones.
- 3. Una cobertura mínima fiscalizada.
- 4. Una participación ex post o sobre hechos ya consumados.
- 5. Una limitante basada en el principio de anualidad.
- 6. Una entrega de informes con presuntas responsabilidades, que por desfase ponían en riesgo la prescripción, y un etc.

Hoy, se superó el principio de posterioridad y anualidad en la fiscalización.

Se cuenta con auditorias concomitantes o a tiempo real, se pisa terreno preventivo, se posibilitan los incrementos de las coberturas, así como la reducción de los tiempos de la fiscalización, y todo ello, gracias al uso de la tecnología.

Reconocemos que se es necesario implementar todo un sistema electrónico gradual que incluya, por lo menos: un módulo interno, el cual someta todo el proceso de auditoría de manera electrónica, donde todas las áreas involucradas en el proceso puedan trabajar en el mismo sitio y a tiempo real.

Las distancias con este módulo se eliminan, toda vez que aun cuando el equipo auditor esté a cientos de kilómetros de la sede de trabajo, los demás participantes podrán observar a tiempo real lo realizado por el auditor, y lo mejor, opinar sobre acciones no consideradas en la planeación y solicitar por la misma vía al auditor su ejecución.

Como se puede advertir, los equipos ya no trabajarían en razón de fases, donde concluida pasa a otra área, el modelo de trabajo con la tecnología es de verdadero equipo, opinando desde el inicio el área contable como jurídica.

Los otros módulos ya los hemos referido, la auditoría abierta, el auditor en línea y la firma electrónica.

El reto de quienes estamos inmersos en el quehacer público —incluidos los órganos de control— es:

- Obtener de los ciudadanos *credibilidad* en lo que decimos y hacemos.
- El medio para lograr el objeto propuesto en la Ley General que crea el Sistema Nacional Anticorrupción.
- El medio para conformar el Sistema Nacional de Fiscalización.
- El medio para ampliar cobertura e impacto de la fiscalización.
- El medio para reducir tiempos.
- El medio para disminuir costos.
- El medio para reducir la impunidad y la corrupción.
- El paso a dar por todos los órganos de control del país.

A casi dos años de la primer notificación electrónica (27 de septiembre de 2016), la ASEG sigue siendo el único ente de control a nivel nacional que pone la tecnología al servicio de la fiscalización, la trasparencia y rendición de cuentas, todo ello en aras de combatir la corrupción.

Notas

- * Licenciado en Derecho y Master en Fiscal. Auditor Superior del Estado de Guanajuato por el periodo 2014-2020. Fue Director de la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas del Congreso del Estado de Guanajuato, y anterior a ello, Procurador Fiscal del Estado de Guanajuato, adscrito a la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración. Actualmente imparte materias en la Licenciatura en Derecho y en la especialidad de Notario Público en la Universidad de Guanajuato.
- ¹ Suscrito por 40 organizaciones académicas y sociales, recuperado de: http://rendiciondecuentas.org.mx/manifiesto-sobre-el-sistema-nacional-anticorrupcion/.
- ² La Auditoria Superior del Estado de Guanajuato (ASEG), estableció el SAFEG, sistema de administración de la fiscalización.
- ³ En Guanajuato se estableció en la Nueva Ley de Fiscalización aprobada el pasado diciembre de 2015.
 - ⁴ En la ASEG se han desarrollado las cuatro fases.
 - ⁵ En la ASEG, se estableció "el auditor en línea".

Parlamento abierto en Guanajuato y un congreso digital

Luis Alberto ROJAS ROJAS*

SUMARIO: I. Introducción. II. Los 10 principios y las 95 variables del IMCO en materia de parlamento abierto. III. Acciones para la implementación del parlamento abierto en el Congreso del Estado de Guanajuato. IV. Congreso del Estado de Guanajuato: hacia un congreso digital. V. Conclusiones.

I. Introducción

La incorporación de la figura de parlamento abierto al sistema parlamentario mexicano ocurrió a través de la implementación de la Alianza para el Parlamento Abierto en México (APA) integrada por el Congreso de la Unión, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (ahora INAI) y doce organizaciones de la sociedad civil, entre las que se destaca el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). Este último publicó en 2015 el primer Diagnóstico de Parlamento Abierto en México, en donde desarrolló 10 principios y midió 95 variables a efecto de conocer el grado de apertura de los 34 cuerpos legislativos en el país. Fue también en octubre de 2015 cuando en el Congreso del Estado de Guanajuato comenzaron los trabajos para incorporar el parlamento abierto como una constante en las actividades del Poder Legislativo local. Se partió del compromiso asumido por la totalidad de las y los diputados integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura por convertir al Congreso del Estado de Guanajuato en un referente en materia de transparencia y acceso a la información pública, así como de rendición de cuentas y de evaluación del desempeño legislativo, que incentivara además la participación de los gobernados en la toma de decisiones sobre la creación de leyes, con el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), como instrumentos para poner a la disposición de la ciudadanía la información sobre el quehacer parlamentario. En este capítulo se da cuenta de las acciones realizadas por el Congreso del Estado de Guanajuato para implementar el parlamento abierto, así como de los trabajos encaminados a conformar un innovador modelo de congreso digital a través del cual y con el empleo de las TIC busca dar a conocer a la ciudadanía en general trabajo parlamentario y legislativo que se realiza en ese Poder e incidir con ello en el fomento de la cultura legislativa.

II. Los 10 principios y las 95 variables del IMCO en materia de parlamento abierto

El IMCO publicó en el año de 2015 su primer *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México*. En ese documento desarrolló los diez principios que consideró son la base de los parlamentos abiertos y una batería de noventa y cinco variables que aplicadas a cada uno de los treinta y dos cuerpos legislativos del país, buscaron conocer qué tan abiertos eran esos congresos. El diagnóstico del IMCO arrojó que los treinta y dos cuerpos legislativos sometidos al escrutinio presentaron porcentajes de cumplimiento de los diez principios asentados que van del 84.1% al 0.3%, correspondiendo el primero de esos porcentajes al principio relativo al derecho a la información y el último al que se relaciona con el manejo por parte de los congresos de datos abiertos y no propietarios.

En el caso particular de Guanajuato, el diagnóstico permitió saber cómo salió evaluado el Congreso del Estado: Muy satisfactorio en los principios 1 (derecho a la información), 6 (información histórica) y 8 (accesibilidad y difusión); satisfactorio en los principios 2 (participación ciudadana y rendición de cuentas) y 3 (información parlamentaria); insatisfactorio en el principio 4 (información presupuestal y administrativa); como insatisfactorio en los principios 5 (información sobre legisladores y servidores públicos) y 9 (conflictos de interés); y que no se cumplen los principios 7 (datos abiertos y no propietario) y 10 (legislación a favor del gobierno abierto).

La APA generó un mapa de la República Mexicana en el que puede observarse el grado de satisfacción de los congresos estatales con los principios de parlamento abierto. De acuerdo con dicha información el promedio general de los congresos locales para el año de 2015, fue de un 40.5%.

En relación a dicha información, cabe destacar que el Congreso del Estado de Guanajuato fue el congreso local con más alto promedio a nivel nacional mismo que asciende a 69.1% lo cual le permitió alcanzar el grado de satisfactorio.

Los resultados del diagnóstico —y las opiniones que provienen de otras fuentes como las de Transparencia Mexicana, que han venido impulsando temas de agendas sobre Gobierno Abierto, rendición de cuentas, combate a la corrupción y seguridad, entre otros—, sirven para que los gobiernos, cuerpos legislativos y en general los entes públicos sean puestos ante la lupa de la opinión pública en lo que hacen o dejan de hacer y la forma en cómo lo realizan.

III. Acciones para la implementación del parlamento abierto en el Congreso del Estado de Guanajuato

- 1. En octubre de 2015, a pocos días haber entrado en funciones la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, las fuerzas políticas representadas en ese cuerpo legislativo PAN, PRI, PVEM, PRD, Movimiento Ciudadano y Nueva Alianza, desde la Junta de Gobierno y Coordinación Política (JGyCP) consensaron en impulsar un modelo de parlamento abierto orientado bajo los principios de transparencia, rendición de cuentas y evaluación del desempeño legislativo, a fin de cumplir con indicadores de gestión a nivel internacional.
- 2. El 16 de noviembre de 2015 y bajo la coordinación y supervisión de la Secretaría General del Congreso del Estado se conformó el grupo de trabajo al interno encargado de dar cumplimiento a lo acordado por la JGyCP en materia de impulso al parlamento abierto en el Congreso del Estado. La primera tarea que realizó ese grupo fue construir un plan de trabajo que comprendiera: a) la elaboración de un diagnóstico interno a fin de conocer el estatus que guardaba en esa fecha el Congreso del Estado de Guanajuato en comparación a los estándares establecidos por IMCO; b) la planificación de los trabajos a realizar donde se incluyeron los objetivos generales y específicos a lograr, la determinación de las

- etapas y fases a desarrollar con base en el establecimiento de un cronograma, las acciones específicas implementar y los responsables de ellas; c) las etapa de ejecución; y d) la etapa de evaluación.
- 3. Durante los meses de noviembre y diciembre de 2015 y a lo largo de 2016, el grupo de trabajo se encargó de concretar las acciones previstas en el Plan de trabajo, con el objetivo de que las mismas se vieran reflejadas particularmente en el portal del Congreso del Estado. En esos trabajos recibió apoyo del IMCO con quien el Congreso del Estado suscribió un convenio de colaboración cuyo objetivo fue el de establecer las bases generales de líneas de trabajo, intercambio de información y actividades conjuntas entre el Congreso y el Instituto, con el fin último de mejorar la apertura parlamentaria y cumplimientos a las obligaciones de transparencia y contabilidad gubernamental del Congreso Local.
- 4. El 1º de enero de 2017 y como parte del bloque de reformas que se hicieron para sentar las bases normativas del parlamento abierto en guanajuato, entró en vigor la nueva Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato (LOPL) que estableció la figura del "Congreso Abierto". En la exposición de motivos que dio origen a esa nueva ley se apuntó que un parlamento debe:

"ser transparente en sus labores, rendir cuentas y estar atento a las demandas y anhelos de la sociedad garantizando el derecho fundamental de los guanajuatenses a estar informados sobre el quehacer legislativo y actividades que realice el Congreso". Ya en el texto normativo, en el artículo 12 se estableció que "el Congreso del Estado promoverá la implementación de un Parlamento Abierto orientado en los principios de transparencia de la información, rendición de cuentas, evaluación del desempeño legislativo, participación ciudadana y uso de tecnologías de la información»; que «en el ejercicio de su función los Diputados promoverán la participación e inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones relacionadas con el proceso legislativo", para concluir en que "el Congreso del Estado impulsará a través de Lineamientos de Parlamento Abierto la implementación de mejores prácticas de transparencia para alcanzar los principios contemplados en el presente artículo, y promoverá una agenda de parlamento y gobierno abierto en los ámbitos estatal y municipal".2

- 5. El 23 de febrero de 2017, la JGyCP aprobó los *Lineamientos de Parlamento Abierto* que tienen por objeto "establecer las bases para la implementación del parlamento abierto en el Congreso del Estado de Guanajuato, de conformidad con lo que dispone la Ley Orgánica para el Estado de Guanajuato la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato y demás normativa aplicable".³
- 6. El 7 de junio del año en curso se integró el Consejo Ciudadano de Parlamento Abierto que tiene como propósito ser un órgano consultivo de apoyo legislativo, integrado por representantes de la Universidad de Guanajuato, de la Procuraduría de los Derechos Humanos, colegios de abogados; cámaras empresariales y asociaciones civiles. El Consejo cuenta con atribuciones para promover la participación organizada de la sociedad, en actividades legislativas; establecer un sistema permanente que permita identificar la percepción de la ciudadanía, en relación a la legislación vigente; integrar un sistema de seguimiento y evaluación de las leyes o decretos vigentes; evaluar con objetividad el comportamiento, eficiencia y preparación de los integrantes del Congreso del Estado; y propiciar la elaboración de propuestas ciudadanas de reformas a leyes a través de la iniciativa popular (artículos 211 y 212 de la LOPL).
- 7. El 13 de mayo de 2016 se publicó en el *Periódico Oficial del Gobier-no del Estado*, número 77, Tercera Parte, el Decreto número 88, expedido por la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato por la que se crea la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato, que señala como sujeto obligado de esa Ley al Poder Legislativo (art. 24, fracción I) con obligaciones específicas en materia en materia de transparencia (art. 29), entre las que se encuentran aquellas eminentemente vinculadas a los principios propios del parlamento abierto.
- 8. El 30 de noviembre de ese mismo año, el Pleno del Congreso del Estado de Guanajuato declaró aprobada la minuta con proyecto de decreto emitida por la Sexagésima Tercera Legislatura por la que se adiciona un segundo párrafo al artículo 41 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, en materia de "parlamento abierto". De esa forma se elevó a rango constitucional el

- parlamento abierto al disponerse que "Artículo 41... El Congreso del Estado se regirá por los principios de Parlamento Abierto, en términos de su ley orgánica".
- 9. En el dictamen emitido el día 20 de septiembre de 2017 la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales que conoció de la iniciativa que el 27 de febrero de 2017 presentó en esa materia el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional consideró que:

En este camino de consolidación de la apertura gubernamental como sello indeleble de la madurez democrática en Guanajuato y en todo el país, y vínculo de confianza, de honestidad y de eficiencia en la relación entre ciudadanos y autoridades, es necesario dar el siguiente paso, refrendando en nuestro Código Político Local el compromiso de que el Poder Legislativo se rija con base al principio de Parlamento Abierto, en términos de nuestra ley orgánica.⁴

Es decir, esta adición al texto constitucional sería un punto de referencia y el inicio de una nueva etapa de consolidación y fortalecimiento de la transparencia y la apertura de los poderes de nuestro estado a los ciudadanos de Guanajuato.

IV. Congreso del Estado de Guanajuato: hacia un congreso digital

A finales de noviembre de 2016 el Congreso del Estado de Guanajuato puso en marcha lo que dio en llamar el "Congreso Digital", plataforma que utiliza como herramientas las TIC para difundir las actividades parlamentarias y legislativas que se llevan a cabo de manera cotidiana en el Poder Legislativo, con el objetivo de contribuir al fomento de la cultura legislativa. El concepto de "Congreso Digital" toma como base los datos oficiales, arrojan que cada día son más las personas que utilizan las TIC para saber lo que pasa a su alrededor y para comunicarse. La ENDUTIH (Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares) 2016 reveló que 65.5 millones de personas utilizan internet, cifra que representa el 59.5 por ciento de la población de seis años y más en el país. La cifra significa un avance de 2.1% respecto a los datos de 2015. También el número de usuarios de teléfonos inteligentes o smartphones creció de 50.6 millones a 60.6 millones entre

2015 y 2016. En contraste, el total de usuarios de computadora disminuyó 4.3 puntos porcentuales en el mismo periodo.⁵

Por otra parte, según datos del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) el uso de las TIC tanto en los hogares como en las unidades económicas en el Estado de Guanajuato arrojó que la disponibilidad de aparatos de radio tuvo una penetración de 64 radios por cada 100 hogares, la de televisores analógicos fue de 63 televisores por cada 100 hogares y la de equipo de cómputo fue de 42 equipos por cada 100 hogares, mientras que el crecimiento que tuvo la disponibilidad de televisión digital pasó de 61 en 2015 a 67 en 2016; además Guanajuato tuvo en 2016 un total de 259,343 unidades económicas; por cada 100 de estas unidades, existen 63 líneas de telefonía fija, 38 accesos de banda ancha fija y cuatro accesos de televisión restringida. Únicamente el 20% de las unidades económicas con 10 empleados o menos utilizaban computadoras y 15% internet, cifras que se elevan a casi 87% y 80% respectivamente para las unidades económicas con 11 empleados o más, lo que muestra que existe una relación positiva entre el tamaño de las unidades económicas y el uso de los servicios de telecomunicaciones.

A continuación se desarrollan los principales componentes del modelo de Congreso Digital:

- 1. Gráfica conforme a las prácticas que dicta Google, denominado material design, que permite equilibrar la información con la parte visual lo que mejora la experiencia de navegación del usuario. Por su característica responsiva es adaptable a los todos los dispositivos móviles, navegadores y tabletas, además de que se llega a la información en máximo 3 clics. Cuenta con SERVICIOS WEB (Apis —Application Program Interfaces— y JSON, lo que permite que cualquier usuario pueda utilizar la información que en el genera para crear, a su vez, sus propias aplicaciones.
- 2. **APP** (**Aplicación Móvil**): Vigente desde el 15 de noviembre de 2016 permite atender las tendencias y las nuevas formas en que se comunica la sociedad en general. La APP pone en manos de la ciudadanía la información de las actividades que realizan las y los diputados, las novedades legislativas, los ordenamientos jurídicos, la posibilidad de participar en las iniciativas en consulta, entre otras cosas. Puede ser descargada de manera gratuita en tiendas de aplicaciones móviles de iOS y Android; y cuenta con diez secciones.

3. Implementación de mecanismos de interacción con la sociedad (CONGRESO CERCANO).

- Chat: Ventana de comunicación en dos carreteras (ida y vuelta) entre el Congreso del Estado de Guanajuato y la ciudadanía en general. Se implementó en marzo de 2016. A través del chat, el público puede ponerse en contacto con el personal del Congreso para preguntar y solicitar información diversa sobre el quehacer y el acontecer legislativo. La herramienta funciona en tiempo real las veinticuatro horas del día de lunes a domingo con tiempo de respuesta promedio de 5 minutos. Las solicitudes de información a las que no se les puede dar respuesta dentro del horario de oficina quedan registradas para su seguimiento oportuno al día siguiente hábil a aquel en el que fueron formuladas. En aquellos casos en los que el Congreso no es la autoridad que posea o deba dar respuesta a las inquietudes que les sean formuladas, se orienta al público sobre a donde podría acudir para resolver su asunto.
- b) Buzón ciudadano: Rediseñado a finales de 2015, comenzó su nueva operación en marzo de 2016, bajo la premisa de que fuera un mecanismo más de un Congreso Abierto y receptivo a la opinión ciudadana; a través del Buzón, quien así desee hacerlo puede mandar sus comentarios y sugerencias sobre los trabajos legislativos.
- c) **01800 CERCANO** y **WhatsApp**: Otros mecanismos de comunicación que hacen del Congreso del Estado de Guanajuato un Congreso Digital son los números de contacto que ofrecemos la ciudadanía. El primero, el 01-800 CERCANO, al que se puede llamar para ser atendidos por personal del Poder Legislativo sobre diversos asuntos; el segundo, el WhatsApp (4731405555) a través del que en forma escrita y en tiempo real se responde a las diversas comunicaciones que la ciudadanía tiene con el Congreso del Estado.
- d) **Sistema de Gestión Social (SIGES):** Software que permite la comunicación en tiempo real con las 46 casas de gestión de las y los diputados y por medio del cual quedan registradas las solicitudes que la ciudadanía formula a la Dirección de Gestión Social y Atención Ciudadana sobre ayudas sociales, generándose el expediente digital correspon-

diente. El sistema permite que los solicitantes pueden consultar el estatus que guarda su asunto ingresando la clave de acceso que les fue generada, evitando que tengan que trasladarse hasta la casa de gestión de la o él diputado o la instalaciones del Congreso del Estado, lo que les ahorra tiempo y dinero.

4. Implementación de sistemas de trabajo legislativo y parlamentario:

- Sistema de votación electrónica: Se implementó a partir del 25 de septiembre de 2016. Registra los diferentes tipos de votaciones que se contemplan en la LOPL (nominal, económica y por cédula); proporciona mayor transparencia, certeza y confiabilidad a los resultados al llevarse a cabo a la vista del público en tiempo real y mostrarse en las pantallas que se tienen en el Salón de Pleno. Las votaciones electrónicas han reducido considerablemente el tiempo en que las mismas se venía realizando (votaciones cantadas en forma nominal) y pasaron de 6 minutos en promedio a poco menos de 1 minuto cada una de ellas, lo que impacta también en el tiempo en que duran las sesiones de Pleno. Otras de las ventajas del Sistema de Votación Electrónica son: permite registrar el quórum de asistencia y administrar el uso de las participaciones en las sesiones de Pleno (las y los legisladores que quieran intervenir en algún asunto del orden del día con tan sólo tocar el botón que tienen habilitado en su dispositivo de votación quedan automáticamente registrados en el orden en el que lo hubieren hecho); poder llevar el control del uso de la voz de las y los legisladores (el micrófono se pone en rojo y hasta que no se le conceda la palabra no se abre); distingue dos tipos de roles principales que es el de presidente y el de secretario. Además el sistema distingue dos tipos de roles principales que es el de presidente y el de secretario; y es auditable, genera reportes y estadísticas de lo acontecido en la sesión.
- b) **Gaceta Parlamentaria:** Vigente en sus versiones tanto digital como impresa desde el 01 de enero de 2017 es el medio informativo oficial del Congreso del Estado. Se publica en página de internet del Congreso con al menos veinticuatro horas de anticipación a la celebración de cada una de

las sesiones de Pleno o de la Diputación Permanente. Contiene el orden del día programado para las mismas con vínculos electrónicos habilitados en cada punto que permiten descargar la información relativa a cada uno de ellos, así como información sobre el acuerdo y turno que les fue dado. Permite conocer a detalle: (i) el anuncio a las diversas actividades del Congreso del Estado; (ii) las comunicaciones oficiales dirigidas al Congreso del Estado; (iii) las solicitudes de licencia de los Diputados; (iv) las comunicaciones de particulares dirigidas al Congreso del Estado; (v) las iniciativas presentadas ante el Congreso del Estado; (vi) los cambios aprobados en la integración de las Comisiones Legislativas; (vii) las proposiciones de acuerdo y acuerdo que presentan los Diputados; (viii) las actas y minutas, informes, resoluciones, acuerdos, declaraciones y pronunciamientos del Pleno, la Mesa Directiva, la Junta de Gobierno y Coordinación Política, y las Comisiones Legislativas; (ix) los dictámenes de las Comisiones Legislativas y los votos particulares; (x) los informes de las delegaciones que representen al Congreso del Estado que asistan a reuniones interparlamentarias o internacionales; (xi) el registro de asistencia e inasistencia de los Diputados a las sesiones del Pleno y en su caso, su justificación; (xii) el registro de asistencia e inasistencia de los Diputados a las reuniones y comisiones legislativas y, en su caso, su justificación; (xiii) el resultado y situación que guardan los indicadores que reflejen la gestión para un parlamento abierto; y (xiv) los demás documentos oficiales que dispongan la Mesa Directiva y la Junta de Gobierno y Coordinación Política. En la Gaceta Parlamentaria, también está habilitado un link que conduce al Tablero de Indicadores en donde se muestra información relevante sobre el quehacer legislativo, y en donde, entre otras cosas, el usuario puede encontrar: la composición política del Congreso del Estado, las iniciativas que han sido presentadas y las que han sido ya dictaminadas; y el total de sesiones que los órganos legislativos y de gobierno han tenido.

 c) El expediente legislativo digital: Documento que en versión digital contiene información relativa a cada uno de los asuntos legislativos que conoce el Congreso del Esta-

do. Muestra el forma ordenada y progresiva las etapas que conforma el proceso legislativo, de tal manera que los usuarios del sistema pueden tener acceso a la información que se genera sobre cada una de las iniciativas, puntos de acuerdo y proposiciones legislativas y poder descargar y conocer el texto original de las mismas; la metodología empleada para su estudio y análisis; las opiniones, comentarios y sugerencias que durante el proceso de dictaminación fueron formuladas por la ciudadanía en general y por expertos y autoridades sobre el tema debatido; los estudios de opinión y de investigación que fueron encargados y los cuadros comparativos que al respecto se elaboraron; las minutas de las reuniones de comisión en las que los asuntos fueros abordados; las votaciones que en comisiones se dieron para aprobar o no el dictamen; las fechas más significativas del proceso legislativo; los votos particulares que en su caso fueron formulados; las votaciones ocurridas en las sesiones de Pleno y en su caso, las reservas que fueron formuladas a los dictámenes y los resultados de éstas; así como los datos que permiten ubicar su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, entre otros.

- d) **Padrón de cabilderos:** Vigente a partir del 1° de enero de 2017 contiene el registro de las personas que promuevan intereses legítimos, propios o de terceras personas, ante los Órganos del Congreso del Estado o ante los Diputados, con el propósito de impulsar iniciativas y propuestas para fortalecer la toma de decisiones.
- e) **Consulta y participa:** Vínculo electrónico permanentemente habilitado en el Portal con la finalidad de que las personas pueden conocer las iniciativas que están en análisis y hacer sus aportaciones por escrito, y así participar en el proceso de creación de las leyes.
- f) **Micrositios sobre los órganos legislativos y de gobierno:** En el vínculo "Acerca del Congreso" se localizan micrositios donde en forma sistematizada, organizada y funcional, se puede consultar y descargar la información sobre los órganos legislativos y de gobierno del Congreso del Estado; la actividad cotidiana que realizan; las atribuciones que tienen; quienes son las y los diputados que los integran; el

- orden del día de las sesiones o reuniones a celebrarse —con el listado de los asuntos a tratar junto y los documentos que los acompañan— disponible con al menos veinticuatro horas de anticipación a que estas se celebren; los detalles de las iniciativas, proposiciones y puntos de acuerdo de las que conocen; los dictámenes votados en comisiones y los votados en Pleno; las actas y minutas levantadas en las sesiones realizadas por de Pleno, la Diputación Permanente, la Mesa Directiva y las comisiones legislativas; entre otros datos relevantes.
- g) Contador Digital sobre la «Labor Legislativa»: Mecanismo habilitado en el Portal a través el cual se puede conocer en tiempo real los resultados de la Labor Legislativa con los vínculos habilitados que direccionan a los contenidos que se comunican como son: el número total de iniciativas de Ley que han sido presentadas; el total de dictámenes que han sido votados en el Pleno, así como el número de decretos aprobados y las sesiones de Pleno llevadas a cabo.
- h) **Digitalización de documentos:** El proyecto comenzó en abril de 2016, basado en las mejores técnicas y prácticas de digitalización, entre ellas, las que se encuentran en el *Manual de Digitalización* del Archivo General de la Nación, a las que se agregaron las elaboradas en el propio Congreso Local lo que permite ubicar al Congreso del Estado de Guanajuato como un referente y punta de lanza en la digitalización de su acervo histórico documental, para que estudiantes y profesores, investigadores e historiadores, y el público en general que busque conocer a través de la historia documental el quehacer legislativo y parlamentario que el Poder Legislativo del Estado de Guanajuato ha hecho al paso del tiempo pueda a través de medios remotos de comunicación —sin necesidad de trasladarse a las instalaciones del Congreso.
- i) Audio y video de las sesiones de Pleno y de Diputación Permanente: Además de conservar en texto las transcripciones de lo acontecido en las sesiones de Pleno y de Diputación Permanente, el Congreso del Estado cuenta con las versiones de Audio y Video de las mismas, que se ponen a disposición de la ciudadanía en general para que pueda escucharlas y verlas de manera íntegra y cuantas veces desee hacerlo.

- j) Legislación accesibles en formatos editables y fomento de la cultura legislativa en materia jurídica: Adicional a las versiones en archivos PDF, Word y la publicación en el Periódico Oficial que se encuentran disponibles en el Portal para consultar la Legislación del Estado, hemos incluido la versión editable ePub que permite seleccionar elementos del texto consultado y generar automáticamente resúmenes, con ello los usuarios del sistema tienen otra herramienta funcional más que les puede ayudar en sus tareas diarias, entre ellas las académicas y las profesionales.
- 5. Comunicación social oportuna y asertiva: QUÓRUM 36. Como estrategia de comunicación, tanto interna como externa, el Congreso del Estado generó el concepto Quórum 36 que integra varios productos.
 - Revista Digital: Medio de difusión de edición bimestral que tiene como objetivo informar de manera sencilla los resultados del trabajo legislativo, es decir nuevas leyes o reformas, así como el proceso de estudio que se lleva a cabo. http://www.congresogto.gob.mx/revistas. Contiene lo acontecido en el Pleno, las comisiones, los perfiles de los diputados y eventos especiales, además ofrece artículos de diversa índole como la promoción turística de los municipios del Estado, opinión de universitarios sobre distintos temas en el ámbito político local. La revista se hace llegar vía electrónica a todos los que conforman la base de datos de Relaciones Pública y de Comunicación Social, además se invita a través de los boletines electrónicos a que las personas que deseen recibirla se registren para que se les envíe y se encuentra disponible en la página del Congreso, junto con el histórico de los números generados.
 - b) **Noticiero:** Video cápsula de 1 minuto en la que se resume lo sucedido en las sesiones del Pleno. Se difunde en redes sociales y de manera interna en pantallas que se encuentran distribuidas por todo el edificio del Congreso del Estado. Tiene una periodicidad semanal.
 - c) Video nota: Es un resumen que se genera los viernes de lo acontecido durante la semana, tanto de la actividad parlamentaria como de los eventos especiales; incluye mesas de trabajo, foros, inauguración de exposiciones, etc.

- d) Redes sociales: Para lograr un mayor acercamiento con la población el Congreso del Estado utiliza las redes sociales de comunicación Twitter, Facebook e Instagram para difundir el trabajo legislativo y parlamentario realizado todos los días.
- e) **Boletín Electrónico:** Cada lunes se envía por correo electrónico, en él se incluyen las notas más destacadas, se hacen invitaciones a eventos y breves encuestas para conocer qué información desea ver el ciudadano. Incluye videos y gifs.
- f) **Transmisiones en vivo:** Para lograr un mayor y mejor acercamiento con la sociedad, la Legislatura ha implementado la transmisión en vivo del trabajo de las Comisiones Permanentes, de las Sesiones del Pleno, además de eventos especiales. Dichas transmisiones se realizan en vivo y en directo a través de los canales: de YouTube (@LegislativoGto); Facebook Live streaming; y Tiki Live; los primeros dos sin límite transmisiones simultáneas de eventos y el tercero con hasta cinco transmisiones al mismo tiempo.
- g) **Canal del Congreso:** Mediante gestiones realizadas ante el Congreso de la Unión, de manera mensual se participa en el programa "Parlamentos de México", que se transmite por el Canal del Congreso. Es un producto que permite llegar a ciudadanos a nivel nacional.

V. Conclusiones

El Congreso del Estado de Guanajuato es el primero a nivel estatal en incorporar la figura del parlamento abierto no solo a sus prácticas parlamentarias sino además a su normatividad, inclusive habiendo elevado sus principios a rango constitucional. El haberlo hecho refrenda el compromiso que tienen las y los legisladores por transparentar la información, rendir cuentas a la ciudadanía sobre las actividades que realizan, incorporarlos a la toma de decisiones fomentando con ello que las mismas sean cada vez más democráticas e incluyentes. El parlamento abierto es una actividad de largo alcance en la cual el Congreso del Estado de Guanajuato sigue implementado mecanismos para garantizar su cercanía con la población a la que representa.

Notas

- * Licenciado en Derecho por la Universidad de la Salle Bajío. Estudios de Maestría en Derecho Constitucional y Administrativo por la Universidad de la Salle Bajío. Estudios de Maestría en Derecho Parlamentario por la Universidad Autónoma del Estado de México. Experiencia profesional en el diseño y evaluación de productos normativos a nivel estatal. Ha impartido cursos sobre derecho electoral y constitucional.
- ¹ Se agradece la colaboración de las unidades y direcciones del Congreso del Estado de Guanajuato quienes hicieron posible con su trabajo la puesta en marcha del modelo de parlamento abierto en Guanajuato.
- ¹ Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México 2015*, Consultable en: http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/2015_DPA_DocumentoCompleto_Diagnostico_de_Parlamento_Abierto_en_M%C3%A9xico.pdf.
- ² Iniciativa de nueva Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, formulada por la diputada presidenta del Congreso y por la diputada y los diputados integrantes de la Junta de Gobierno y Coordinación Política. 13 octubre 2016. Disponible en: http://www.congresogto.gob.mx/gacetas/1765/iniciativa.
- ³ Lineamientos de Parlamento Abierto del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato. Número 36. Tercera Parte. 3 de Marzo 2017. Disponible en: http://www.congresogto.gob.mx/uploads/reglamento/pdf/10/LINEAMIENTOS_DE_PARLAMENTO_ABIERTO.pdf .
- ⁴ Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la iniciativa formulada por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Acción Nacional a efecto de adicionar un segundo párrafo al artículo 41 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato. 20 septiembre 2017. Disponible en: http://www.congresogto.gob.mx/uploads/archivo/archivo/10072/845.pdf.
- ⁵ Instituto Nacional de Estadística y Geografia. Aumentan uso de internet, teléfonos inteligentes y tv digital: encuesta nacional sobre disponibilidad y uso de tecnologías de la información en los hogares, 2016 Consultable en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/especiales/especiales2017_03_02.pdf.

Retos sobre la consolidación del proyecto Parlamento Abierto en el Congreso del Estado de Guanajuato, México

Joel ARREDONDO GARCÍA*

SUMARIO: I. Contexto. II. El reto institucional. III. Estrategia para atender el reto institucional. IV. Recomendaciones.

I. Contexto

Como todo Estado soberano, el gobierno en el estado de Guanajuato (Estado Subnacional de México), se integra por tres poderes: el Poder Ejecutivo; el Poder Judicial y el Poder Legislativo, éste último tiene tres responsabilidades específicas a) representar; b) legislar; y c) fiscalizar; se integra con dos áreas, el Congreso del Estado, integrado por 36 Legisladoras y Legisladores que representan la voluntad popular y es responsable de legislar el desarrollo social y económico de la sociedad, actualmente conforman la LXIII Legislatura; y por otra parte, el área responsable de la fiscalización de los recursos públicos que ejercen todos los entes públicos en el Estado está representada por la Auditoría Superior del estado de Guanajuato (ASEG).

En ésta Legislatura se dio inicio al proyecto denominado Parlamento Abierto (PA), en el cual se han logrado avances relevantes mediante el fortalecimiento de canales de vinculación entre el Congreso Local y la sociedad que representa, sin embargo, el proceso de transición de Legislatura requiere de especial atención y cuidado para mantener los avances logrados y consolidar la confianza, participación y colaboración de la

sociedad en la conformación del marco normativo que la regula considerando que, en el Congreso ha asumido la siguiente misión y visión:

Misión:

Generar las condiciones para el desarrollo y el bien común del Estado de Guanajuato mediante el cabal cumplimiento de las atribuciones constitucionales del Poder Legislativo, dentro de un marco de igualdad de derechos y condiciones para hombres y mujeres".

Visión:

Consolidarse como un poder moderno, con condiciones y oportunidades equitativas para hombres y mujeres para que representen efectivamente los intereses de la sociedad guanajuatense, atendiendo a la transparencia y generando credibilidad en el ejercicio gubernamental.

En este contexto, el trabajo que se desarrolla en la actual Legislatura deberá atender entre otros retos la pérdida de confianza que enfrentan las instituciones públicas.

Así es como, en el Congreso estatal, la Junta de Gobierno y Coordinación Política siendo el órgano que se integra por un representante de cada una de las fracciones políticas que conforman la Legislatura, en la que con el respaldo de los votos de los legisladores que representa, se acuerdan los principales temas de agenda política que deberán abordar, es así como surge el reto para establecer las bases del proyecto "Parlamento Abierto", comprometiendo a que el uso de todo tipo de recursos, resultados y acuerdos de todo tipo de sesiones, documentos y actas, deberían estar al alcance de la sociedad, buscando que ésta participe e interactúe desde el análisis y discusión de iniciativas de ley, o mediante la participación y colaboración en procesos que van desde la su opinión sobre la información que está a su disposición, o mediante el proceso de cabildeo en los temas que se abordan en las diferentes iniciativas, pero que su participación requiere que se atienda bajo mecanismos regulados, o hasta la el análisis de metodologías de evaluación del impacto que tienen las leyes en los grupos sociales a los que está dirigido.

A pesar de los esfuerzos institucionales del Congreso, el reto en lo general es consolidar la cultura del PA para que el proyecto sea inmune a las transiciones de Legislaturas, que cada vez se incremente la participación y colaboración ciudadana con la finalidad de fortalecer la confianza de la sociedad en sus instituciones.

II. El reto institucional

La participación de la sociedad es fundamental en los procesos de consulta a las iniciativas legislativas para incorporar el sentir social sobre los objetivos que persigue el marco normativo que se analiza en el Congreso, por lo que **incrementar la colaboración de la sociedad durante el debate parlamentario** se identifica como una oportunidad para fortalecer el PA, ya que por este medio se consolida la colaboración social y se fortalece el Estado de Derecho.

En el reporte de *Open Goverment Partnership* México,² se reconoce que se han mostrado avances sustanciales en la implementación de sus compromisos, con un fuerte énfasis en acceso a la información. De igual forma reconoce que la debilidad del Estado de Derecho y las desigualdades políticas, económicas y sociales son factores que de no atenderse, seguirán dificultando en avance hacia un estado democrático.

En este contexto las áreas institucionales del Congreso asumen como reto el desarrollar mecanismos, medios y metodologías que permitan consolidar la participación y colaboración de la sociedad durante el debate parlamentario, respaldando los procesos de consulta abierta a las iniciativas legislativas. Para lo cual establece como objetivo general y objetivos particulares los siguientes:

Objetivo General:

Estimular la participación y colaboración de la sociedad en la identificación y aportaciones normativas que permitan regular la solución de los problemas públicos.

Objetivos Particulares:

- 1. Simplificar los canales de comunicación y vinculación con la sociedad.
- 2. Identificar organizaciones de la sociedad civil que represente a los principales actores involucrados en las normas que se debaten en el Congreso.
- Diseñar recompensas que estimulen la participación de la sociedad en los procesos legislativos.
- 4. Fortalecer la confianza entre la sociedad y sus representantes en el Congreso.
- 5. Fortalecer la cultura de la legalidad y respeto al Estado de Derecho.

Lo anterior requiere que, sin importar los cambios de integrantes en la conformación de cada Legislatura, se mantenga la visión y compromiso para continuar el proyecto de PA, que la sociedad identifique la consistencia de políticas de esta naturaleza hasta conformar una cultura de transparencia, participación y colaboración entre la sociedad y los actores políticos, por lo que en el contexto del objetivo entenderemos estos conceptos de la forma siguiente:

| Transparencia | Participación | Colaboración |
|--|--|--|
| El transparentar el uso de recursos públicos, así como la participación de los legisladores en acuerdos de las comisiones y orientación del voto en iniciativas legislativas, ya que esto contribuye a conformar un marco de confianza de la sociedad en el trabajo legislativo. | Estimular la participación de la sociedad en los diferentes mecanismos que se han establecido en la discusión de las iniciativas legislativas, ya que requieren de mayor estímulo para ampliar el espectro de la participación social. | Ampliar la colaboración de la sociedad en el debate parlamentario es fundamental para mejorar el diagnóstico de los problemas públicos, así como para fortalecer la cultura de la legalidad y el estado de derecho |

III. Estrategia para atender el reto institucional

De acuerdo con las etapas establecidas en un proyecto de GA según *Open Evidence*, debe atenderse un proceso de cinco etapas, las cuales a continuación se presentan en el marco del proyecto: "Retos sobre la consolidación del proyecto Parlamento Abierto en el Congreso del Estado de Guanajuato".

1. Definir:

El reto que se deriva de los esfuerzos en el Congreso por establecer las condiciones de un parlamento abierto, es la desconfianza que prevalece entre la sociedad para con los entes públicos, por lo que los puentes de comunicación que se establecen para promover la participación y colaboración social no han permeado lo suficiente para lograr la colaboración propositiva de la sociedad.

2. Analizar:

Ante el reconocimiento de una insuficiente participación de la sociedad a pesar de los esfuerzos institucionales por construir canales de comunicación mediante portales o "chats" para recibir opinión social sobre iniciativas legislativas (para el caso del Congreso del Estado), es pertinente analizar y evaluar de forma sistemática si la plataforma informática y los diversos mecanismos con que se cuenta para establecer contacto entre las áreas institucionales y la sociedad son suficientemente ágiles y amigables para atraer la participación, de igual forma analizar si se pone a disposición de la sociedad los datos suficientes que permitan analizar la problemática pública que se pretende resolver con el marco normativo sobre el que se lleva a cabo el debate parlamentario.

3. Implicar:

En esta etapa se propone establecer procesos de participación en los que la sociedad sienta que sus aportaciones son tomadas en cuenta, y si son desechadas quién participa debe tener claridad sobre la causa por la que no ha sido considerada, por lo que después de analizar el contexto se propone lo siguiente:

- Analizar y evaluar los procesos y etapas en las que se debe abrir a debate (con la sociedad) la información sobre las iniciativas por analizar.
- 2. Una vez que la sociedad se ha manifestado en diversas opiniones sobre la norma que se revisa se deberá identificar grupos de interés conformados por especialistas como la asociación o colegio de abogados; universidades públicas y privadas; organizaciones civiles; y terceros interesados en el tema.
- 3. Diseñar reglas y metodologías para desahogar foros de debate de las ideas en torno a las iniciativas. Estos foros pueden ser entre los propios ciudadanos y/o entre ciudadanos y el legislador iniciante.
- 4. Ampliar la información de contexto sobre el problema público que se pretende resolver con la iniciativa legislativa incorporando estudios, investigaciones y la opinión de grupos de expertos y de terceros interesados en el tema.
- 5. Diseñar mecanismos y metodologías de seguimiento y atención personalizada a la participación ciudadana.
- 6. Retroalimentar a la sociedad sobre el impacto de su participación en la construcción de un marco normativo.
- 7. Registrar en un proceso de encuesta si los participantes sociales se sienten atendidos y satisfechos con su participación.

4. Evaluar:

Para evaluar la participación y colaboración de la sociedad en este proceso se pueden construir indicadores como los siguientes:

- 1. Número de participaciones en lo general.
- 2. Número de participaciones especializadas sobre participaciones en lo general.
- 3. Elementos aportados por participantes especializados que es pertinente incorporar a la iniciativa
- 4. Elementos aportados por la sociedad en general que es pertinente incorporar a la iniciativa.
- 5. Elementos aportados por los terceros involucrados en el marco normativo que se analiza.
- 6. Nivel de satisfacción de los participantes sociales por ser atendidos durante el proceso.

5. Rediseñar:

Documentar el proceso y analizar áreas de oportunidad para mejorar estos procesos hasta que las participaciones sociales en el parlamento abierto formen parte de la cultura cotidiana y se fortalezca el Estado de Derecho, ya que lo imperativo en el cumplimiento de la ley por convencimiento social antes que por acciones coercitivas de la autoridad.

Lo anterior requiere que, a pesar de los cambios de actores en la transición entre las diferentes legislaturas, se mantenga la visión y compromiso para continuar el proyecto de Parlamento Abierto, que la sociedad identifique la consistencia de políticas de esta naturaleza hasta conformar una cultura entre la sociedad y los actores políticos.

IV. Recomendaciones

La consolidación del proyecto hace necesario considerar un proceso específico para la transición de la legislatura consistente en las siguientes etapas:

| Etapa | Concepto | Alcance / Objetivo | Actores |
|-------|---|--|---|
| 1 | Documentación del proyecto, alcances, compromisos y resultados a la fecha. | Integrar un expediente (Libro Blanco) del proyecto "Parlamento Abierto" | Secretaría General (SG). Junta de Gobierno y Coordinación Política (JGyCP) para validación del libro blanco. |
| 2 | Presentación del proyecto a los Legisladores de la siguiente Legislatura y asegurar que se comparta la misma percepción sobre su evolución y necesidad de su consolidación. | Presentar el proyecto a los nuevos integrantes de la Legislatura LXIV. Refrendar el compromiso con la transparencia y rendición de cuentas, la apertura a la participación y colaboración social. Asegurar el compromiso de continuidad y consolidación del proyecto Parlamento Abierto. | SG JGyCP de la nueva legislatura. |
| 3 | Compartir las etapas de atención de Parlamento Abierto. | Analizar, evaluar y validar las etapas para dar continuidad y consolidación del proyecto Parlamento Abierto. | SG JGyCP Comisión de Administración. |
| 4 | Determinar su continuidad y consolidación del proyecto alcance, etapas y herramientas. | Integración de un equipo interno para definir la estrategia y consolidación del proyecto Parlamento Abierto. | SG (DG Administración + Comunicación Social + Tecnologías de la Información + Centro de Estudios Parlamentarios + Apoyo Parlamentario) |
| 5 | Establecimiento de cronograma y compromisos de trabajo. | Asignar tareas y establecer compromisos para identificar requerimientos, herramientas y responsables necesarios para su cumplimiento. | SG (DG Administración + Comunicación Social + Tecnologías de la Información + Centro de Estudios Parlamentarios + Apoyo Parlamentario) |
| 6 | Asignación de recursos presupuestales | Realizar proceso de identificación de recursos, costos y momentos en los que se requieren. | SG (DG Administración + Comunicación Social + Tecnologías de la Información + Centro de Estudios Parlamentarios + Apoyo Parlamentario) |

| Etapa | Concepto | Alcance / Objetivo | Actores |
|-------|---|---|--|
| 7 | Definición de parámetros de evaluación | Diseñar parámetros e indicadores de medición en la consolidación del proyecto | SG (DG Administración + Apoyo Parlamentario y Unidad de Seguimiento y Análisis de Impacto Legislativo) |
| 8 | Diseño de las etapas de seguimiento y evaluación. | Establecer los mecanismos de supervisión y seguimiento en el proceso de consolidación del proyecto de Parlamento Abierto. | SG JGyCP |
| 9 | Diseño de estrategia de relanzamiento del Proyecto Parlamento Abierto. | Desarrollar reuniones con integrantes de la sociedad en grupos de enfoque (Focus Group) con el objetivo de presentar para su validación la estrategia de consolidación de proyecto Parlamento Abierto | JGyCP SG Integrantes de la Sociedad. Medios de comunicación. |
| 10 | Evento de relanzamiento para consolidación del proyecto Parlamento Abierto. | Establecer fecha de relanzamiento del proyecto | JGyCP Sociedad en lo general Líderes de opinión Medios de comunicación |

A pesar de los compromisos y avances sobre el parlamento abierto por parte de la actual Legislatura (LXIII), se hace necesario que al cierre de su gestión se realice una evaluación con el objetivo de identificar los avances, la madurez del proyecto y mediante un ejercicio de evaluación autocrítica identificar las áreas de oportunidad y objetivos que no han sido alcanzados, documentar el ejercicio (Libro Blanco) que forme parte de la documentación en el proceso de entrega-recepción para que los nuevos legisladoras y legisladores que integren la LXIV Legislatura del Estado, se sensibilicen sobre la importancia de establecer los puentes de comunicación con la sociedad para construir un mejor marco normativo que oriente su desarrollo económico y social.

Para lograr los resultados esperados, se hace necesario puntualizar los siguientes aspectos de la estrategia:

- 1. Validar objetivo general y objetivos particulares, describiendo las medidas necesarias para alcanzarlos. En esta etapa se propone establecer los proesos de participación en los que la sociedad sienta que su aportanciones son tomadas en cuenta y si son desechadas tener claridad sobre la causa.
- 2. Validar los hitos o metas preliminares o finales que permitan medir el avance o cumplimiento (puntos 3 y 4 de la estrategia para atender el reto institucional).
- 3. Promover los siguientes puntos transversales:
 - **a. Transparencia y acceso a la información.** El objetivo del proyecto Parlamento Abierto exige que las áreas institucionales trabajen considerando que su actos deberán estar disponibles para que la sociedad tenga acceso a ellos.
 - **b. Participación.** Es necesario poner las condiciones para que la sociedad se interese y participe ayudando a identificar los problemas públicos que requieran de un marco normativo que regule su atención.
 - **c.** Rendición pública de cuentas. La rendición de cuentas implica presentar de forma sistemática informes técnicos que cumplan con las normas establecidas para tal fin y que sean capaces de ser evaluados por especialistas, pero también se requiere de informes que sean comprendidos por la sociedad en general.
 - d. Uso de tecnologías de la información y comunicación (TIC) para facilitar el acceso de la sociedad a la información pública. Con el acceso a internet y redes sociales el uso de las TIC se ha popularizado al grado de conformar un vínculo de comunicación entre sociedad y gobierno. El reto ahora es establecer mecanisos de respuesta con la agilidad que satisfaga las necesidades de la sociedad.
- 4. Establecer un plazo para cada etapa del proyecto (por ejemplo para la etapa que involucra la transcisión de legislatura).
 - **a. Plazo de inicio:** Junio 2018. Con esta fecha se propone dar inicio a la preparación del cierre de la etapa sobre proyecto de Parlamento Abierto de LXIII Legislatura, documentar el proyecto, estructuras organizacionales, procesos de trabajo, archivos, indicadores mediciones de percepción social sobre avances y por supuesto las lecciones aprendidas. Inicio proce-

- so de documentación del estado de avance que guarda el proyecto.
- **b. Plazo de término:** Diciembre 2018. A esta fecha los legisladores que conforman la LXIV legislatura han conformado la agenda política y adoptado los proyectos que darán continuidad y los nuevos compromisos que adquieren con la sociedad. El objetivo es que para esta fecha se logre la aceptación de continuidad y determinación de nuevas etapas del proyecto Parlamento Abierto.

A manera de cierre se describen los objetivos a los que un proyecto de Parlamento Abierto deben atender:

Mejora de los servicios públicos: Sin duda que la comunicación entre sociedad y gobierno en este caso con los legisladores permitirá construir un mejor marco normativo de servicios públicos para el mejor desarrollo económico y social.

Aumento de la integridad pública: La transparencia, participación y colaboración son los puentes de comunicación para gestar la confianza entre sociedad y gobiernos. Consecuentemente la cercanía que esta acción provoca llevará a fortalecer la integridad en la función pública.

Gestión eficiente y eficaz en el uso de recursos públicos: El uso de recursos públicos para atender las demandas sociales incrementará su efectividad de gestión cuando se logre claridad en la determinación del problema, la alternativa de solución, la participación y la colaboración de social en la implementación de soluciones.

Creación de comunidades más seguras: La participación y colaboración de la sociedad en la identificación y solución de problemas públicos como el de seguridad, promueven la cohesión social y la conformación de comunidades más seguras.

Aumento de la responsabilidad empresarial e individual: Uno de los retos de los gobiernos en américa latina es fomentar la cultura de la responsabilidad empresarial e individual sobre la contribución fiscal, indispensable para atender las necesidades sociales. Una de las causas de la evasión fiscal es la opacidad que se genera en la administración de los recursos públicos, por lo que una de las ventajas que ofrece el parlamento abierto con la transparencia y rendición de cuentas es el fortalecimiento de la confianza para incrementar la responsabilidad de la sociedad para contribuir a su desarrollo mediante el pago de los tributos que le corresponden.

Notas

- * Maestro en Administración con especialidad en Finanzas por la Universidad de Guanajuato. Titular de la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas del Congreso del Estado de Guanajuato. Experiencia profesional en conducir proyectos e instituciones como directivo académico y administrativo en la Universidad de Guanajuato y como funcionario en administración pública estatal y federal. Ha impartido cursos y conferencias sobre diversos tópicos del sector público y privado.
 - 1 www.congresogto.gob.mx.
 - ² México planes y compromisos de gobierno abierto.

Conclusiones

Christian Javier CRUZ VILLEGAS*

Mientras el pueblo vigile y sea virtuoso, ninguna Administración, por mala que sea, podrá perjudicar gravemente al Gobierno ni al país en el corto espacio de cuatro años.

Abraham Lincoln (Discurso de toma de posesión presidencial en 1861)

La globalización, las innovaciones tecnológicas y el cambio del comportamiento de la sociedad actual ha obligado a que el Estado (comprendido como un territorio determinado con una población permanente, un gobierno y personalidad jurídica)¹ modifique las relaciones de interacción entre sus elementos de población y gobierno.

La crisis de la figura de la representación —elemento esencial de la democracia—, la poca transparencia que existía en las instituciones de gobierno, generó la desconfianza y la escasa legitimación de las mismas ante la ciudadanía lo que provocó lo que Thomas Khun denominaría como un cambio de paradigma.

El Estado, en general, experimentó una renovación en las relaciones ente los órganos de gobierno y la ciudadanía. En su primera etapa surgió el gobierno abierto con el propósito de informar e involucrar a la ciudadanía con la actuación de la administración pública. No obstante, el concepto de gobierno abierto se limitó únicamente a las actuaciones del Poder Ejecutivo. Ante esa situación y basada en información obtenida a través de las herramientas tecnológicas y el uso de las redes, la sociedad civil organizada manifestó su interés por que no fuera sólo el Ejecutivo

quien aplicara los principios de gobierno abierto, sino que también el Poder Legislativo pudiera implementar de manera efectiva los principios de transparencia y rendición de cuentas a través de una figura particularmente diseñada para él, con lo que se llegó a la creación del parlamento abierto. En el caso de México, dicha figura se incorporó con la Alianza para el Parlamento Abierto (APA) integrada por el Congreso de la Unión, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (ahora INAI) y doce organizaciones de la sociedad civil, entre las que se destaca el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO).² La APA tiene como principal objetivo lograr que las instituciones legislativas en México cumplan con los principios y acciones de un parlamento abierto.³

Con ello, el parlamento abierto se constituyó como el nuevo paradigma del Poder Legislativo.

Como se puede leer a lo largo de las páginas de esta obra, el parlamento abierto promueve un mayor involucramiento de la ciudadanía con el actuar de sus representantes, una mayor transparencia por parte de las y los representantes, el acceso a la información como derecho humano, la rendición de cuentas como mecanismo contra la corrupción y una re-consolidación de los principios democráticos.

A través de cada uno de los capítulos, se muestra al parlamento abierto como el mecanismo idóneo para contrarrestar la desconexión del ciudadano a los asuntos públicos a través del uso de la información y el apoyo de las tecnologías de la información (TIC).

Uno de los pilares para el establecimiento del parlamento abierto es la transparencia. Los capítulos que hacen alusión a la misma cumplen diversas funciones. La primera de ellas es el dar a conocer de manera breve y sencilla el fundamento jurídico del derecho de acceso a la información y la evolución de la misma. La segunda promueve la generación de información pro activa por parte de los parlamentos al invitar a los diversos poderes legislativos a cumplir con los principios de parlamento abierto y promover la publicación de información que se considere sea de interés de la sociedad en general en un formato accesible y modificable; denominado datos abiertos. La tercera, es generar un pensamiento reflexivo en las y los ciudadanos a fin de concientizarles sobre las implicaciones que tiene el derecho de acceso a la información pues, como se relata en los artículos de este libro, la información no se limita únicamente a que se conozcan los datos duros, sino a que los ciudadanos pueden analizar la información, que exista un escrutinio público y que a través del ejercicio de este derecho, la sociedad pueda exigir a sus representantes el cumplimiento

de sus obligaciones y la satisfacción de las necesidades colectivas con base en argumentos respaldados en evidencia obtenida desde las propias instituciones. Por ello, la información se presenta como un bien jurídico que debe ser tutelado, promovido, compartido y abierto; recordando que al final todo lo que se produce dentro de los poderes legislativos es por y para la ciudadanía.

Otro de los alcances de esta obra es la promoción de la participación ciudadana ante una sociedad completamente distinta al de la organización ideal de la democracia en Grecia. Toda vez que la democracia dentro de las poliarquías se ejerce, de manera esencial, a través de la figura de representación, una de las ideas más relevantes en este ámbito es la que reconoce que la participación ciudadana no se limita al ejercicio del voto, sino que debe existir un canal de comunicación constante entre representadas y representados con sus representantes. Así, los artículos incluidos en el presente libro han reconocido la importancia de escuchar a la ciudadanía a través de figuras como el cabildeo que, regula la intervención de grupos de interés en el proceso legislativo, y promueve una participación transparente y ordenada (informar para influir). En esta figura en particular, se destaca que el cabildeo nació como «pacto entre caballeros», lo que implicaba que los asuntos del orden público eran de competencia exclusiva para el género masculino. Por el contrario, la figura de cabildeo generada y promovida por la LXIII Legislatura incorpora tanto a hombres como a mujeres en los asuntos públicos, garantizando el respeto a los derechos humanos y enriqueciendo el diseño de las leyes desde diferentes perspectivas. Además de ello el cabildeo juega un rol esencial en la participación ciudadana y en la reducción de los índices de corrupción ya que, al implementar la figura de manera formal, se transparentan los acuerdos celebrados por los grupos de interés y los representantes populares, disminuyendo así el tráfico de influencias o cualquier otro acto que atente contra la ley. Con ello se demuestra que existen varios esfuerzos para sociabilizar la información legislativa y fomentar la participación ciudadana. Sin embargo, aún es necesario fortalecer el diálogo y cooperación entre representantes y representados.

Asimismo, con relación a la participación ciudadana es destacable la naturaleza y conformación de la LXIII Legislatura ya que no sólo es la impulsora del parlamento abierto, sino que, además, es la primera Legislatura guanajuatense que se conforma con un 44.44 por ciento de mujeres, cifra histórica de participación femenina. Este hecho tuvo gran impacto en la constitución del Congreso del Estado de Guanajuato

como parlamento abierto ya que, no se habla únicamente del principio de participación ciudadana como algo intangible, sino que el parlamento abierto se conforma, gracias a la participación tanto de hombres como mujeres, como un instrumento práctico y real que protege la democracia de manera efectiva. Esto garantiza que las leyes y las políticas públicas generadas desde el Congreso representen de manera sustantiva los intereses de todas y todos los integrantes de la sociedad. Así, el parlamento abierto, lo es no sólo en materia de transparencia y rendición de cuentas sino en la apertura que existe hacia las acciones inclusivas en favor de todas y todos los guanajuatenses.

A mayor abundamiento, en las páginas de esta obra se hizo referencia a la importancia que tiene la participación pro activa de la sociedad civil en la búsqueda de erradicar el modus operandi en el que se ha convertido el actuar de algunas instituciones públicas impregnadas con una gran permisibilidad y complicidad. La participación de la ciudadanía no constituye sólo un mecanismo de control sino un medio para alcanzar la recomposición institucional. Por ello, resulta relevante fomentar y continuar con la aplicación de mecanismos y controles de rendición de cuenta efectivos a fin de lograr erradicar la corrupción ya que, de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la corrupción afecta de forma negativa el nivel educativo, al desarrollo sostenible, la salud, seguridad y constituye la principal causa de la perdida de la confianza en las instituciones.

En este sentido, se reconoce que el Poder Legislativo requiere de la participación y empoderamiento de la ciudadanía en el quehacer legislativo. Por esta razón, se busca garantizar el acceso a la información pública, se promueve la generación de instrumentos de consulta amigables, se estimula la participación ciudadana en la gestión pública y se ha instaurado una política de seguimiento y evaluación al desempeño. Así, es posible apreciar, de manera particular que, en el Congreso del Estado de Guanajuato existen tres mecanismos esenciales para fortalecer el canal de comunicación entre el Congreso y la Sociedad, siendo estos, el acceso a la información, la promoción de la consulta y la participación activa de la ciudadanía en aras de generar una cultura legislativa.

En cuanto a la rendición de cuentas, se observa que la aplicación de los principios de parlamento abierto fortalece la fiscalización y garantiza que la sociedad pueda realizar un escrutinio público constante, lo que, combinado con el ejercicio del derecho de acceso a la información, asegura una sociedad informada y capacitada para exigir el ejercicio correcto

de los recursos de conformidad a las necesidades de la colectividad. Por ejemplo, el establecimiento del Sistema Estatal Anticorrupción (SEA) a través de las directrices de parlamento abierto permitió la participación activa de la sociedad durante el proceso de consolidación del primero y legitimó las propuestas y nombramientos de las y los integrantes del mismo. Citando un caso de éxito de parlamento abierto podemos referir a los procesos de selección para distintos cargos del SEA, las cuales fueron mediante convocatorias públicas y despertaron el interés y participación de organismos empresariales, colegios de profesionistas, universidades, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía en general, quienes presentaron sus propuestas con diversos perfiles, para formar el SEA. Además de ello, la transparencia permitió que los perfiles de las y los candidatos fueran de acceso libre para la población, y que las entrevistas realizadas a cada uno de ellos fueran de carácter público, así como trasmitidas por vía remota todo ello a través de las innovaciones implementadas en el portal del Congreso del Estado de Guanajuato, a fin de garantizar que la ciudadanía pudiera allegarse de la información.

Con un proceso similar, se eligió a la persona que fungiría como titular de las Contralorías Internas, tanto de este Congreso como de los Organismos Autónomos, generando una evaluación objetiva del perfil, trayectoria y blindando la posibilidad de que existiera tráfico de influencias. Con ello, se dio un paso efectivo para fortalecer la rendición de cuentas y luchar contra los vicios existentes en las instituciones relativos al desvío o mal uso de los recursos, así como evitar los conflictos de intereses y garantizar a la sociedad que se está trabajando en su favor.

Ahora bien, con relación a la fiscalización consistente en revisar, auditar y evaluar las cuentas públicas, el parlamento abierto vino a fortalecer el actuar de la Auditoría Superior del Estado de Guanajuato (ASEG) a través de la implementación de nuevos mecanismos de transparencia como la Auditoria Abierta que permite brindar a la ciudadanía acceso total al quehacer de la ASEG y al escrutinio del gasto público con lo que se busca promover la participación ciudadana en la vigilancia de sus representantes tanto en el Poder Legislativo, Ejecutivo, Judicial, ayuntamientos y organismos autónomos. Así, los principios de parlamento abierto permean más allá del Poder Legislativo, empoderando a las y los ciudadanos para evaluar a sus autoridades en todos los ámbitos.

A lo largo de la obra se puede constatar la travesía iniciada por la LXIII Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, comenzando con una voluntad política de las y los legisladores, quienes convencidos

se apropiaron del concepto y paso de la voluntad a la convicción de las acciones realizadas.

Es un hecho plausible que, a pesar de no contar con ningún antecedente de trabajo legislativo en la materia en el Estado, a tan solo un par de años, es Guanajuato referente a nivel nacional, como lo refleja el Diagnóstico de Parlamento Abierto en México 2017, elaborado por la Alianza para el Parlamento Abierto, que sitúa a Guanajuato en el primer lugar.

Las y los integrantes de la LXIII Legislatura se han comprometido con generar un cambio de paradigma en el estado de Guanajuato. Siguiendo con los principios de parlamento abierto es que se legisló en su favor. En un primer momento, se publicó una nueva Ley Orgánica de Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, en la que se incluyó el concepto de parlamento abierto, cabilderos, Gaceta Parlamentaria y un elemento que garantizaría la vigilancia y cumplimiento de los principios, que es tener ciudadanos representados en el Consejo Ciudadano de Parlamento Abierto. En un segundo momento, se elevó a rango constitucional el concepto de parlamento abierto incorporándolo en el segundo párrafo del artículo 41 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato. La incorporación de los principios del parlamento abierto al texto constitucional implica una mayor certeza jurídica de la aplicación de los mismos, ya que, independientemente de quienes conformen las futuras legislaturas, los principios de parlamento abierto deberán continuar en aplicación dado que se encuentran establecidos por mandato constitucional.

Pero no fue sólo eso, gracias a la LXIII Legislatura, el Congreso del Estado de Guanajuato ahora cuenta con todas las herramientas necesarias para el cumplimiento efectivo de los principios del parlamento abierto. Justo como lo mencionan las y los autores, el Congreso del Estado de Guanajuato posee el soporte tecnológico necesario para contar con un congreso digital y medios de comunicación que permitan establecer de manera efectiva el canal de comunicación esencial para el fortalecimiento de los principios democráticos y garantiza la representación de los diversos grupos sociales. Además de ello, cuenta con un portal web accesible que garantiza el acceso a la información para las y los ciudadanos y se alinea de conformidad con los principios del parlamento abierto proporcionando indicadores de cumplimiento. Muchas son las herramientas que podrían rescatarse en estas líneas con relación a las acciones ejecutadas por la LXIII Legislatura, no obstante toda vez que ya fueron mencionadas en los artículos precedentes, resulta imperante establecer que la LXIII Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato ha logrado cristalizar en

sentido formal y material el establecimiento del parlamento abierto pues no se limitó a generar la legislación necesaria para su aplicación sino que, además desarrollo TIC para garantizar la aplicación efectiva de la norma y comprometiéndose así con el nuevo paradigma del servicio público del Poder Legislativo, procurando recuperar la confianza de la ciudadanía.

El principal legado que representa la incorporación de los principios de parlamento abierto al Congreso del Estado de Guanajuato es la cultura del parlamento abierto. Con este legado se adquieren compromisos como el de mantener la convicción del trabajo realizado hasta ahora a fin de fortalecerlo; consolidar los mecanismos de participación y rendición de cuentas con el objetivo de recuperar la confianza de la ciudadanía. Con ello se busca que el Congreso del Estado de Guanajuato se consolide como un Congreso moderno e innovador que cuente con las condiciones para que se represente efectivamente los intereses de la sociedad guanajuatense y se sigan generando las oportunidades para la participación activa, atendiendo a la transparencia, rendición de cuentas haciéndolas accesibles a través del uso de las TIC.

Sin lugar a dudas en corto tiempo se han dado pasos firmes hacia la consolidación de una nueva forma de hacer leyes y políticas públicas, siendo un trabajo perfectible y sabedores de que es la dirección correcta se reconoce que queda mucho por hacer. Uno de los procesos pendientes es ampliar y fortalecer la metodología de consulta y socialización de las iniciativas que se presentan ante las comisiones a sectores empresariales, organizaciones, instituciones de educación, así como a la sociedad civil en general que cuente con interés en el tema a legislar para que, con su expertíz puedan opinar, criticar o exponer sus consideraciones desde la etapa de discusión del proceso legislativo. Además, otro de los pendientes es la difusión de la cultura legislativa como medio para garantizar la accesibilidad a la información y una mejor comprensión del lenguaje parlamentario. Finalmente, reconociendo que la evaluación constituye un mecanismo para el fortalecimiento de la democracia, se sugiere que, además de la evaluación ex post de la ley, se genere un mecanismo de comunicación efectiva entre el Congreso y la sociedad a fin de obtener retroalimentación por parte de las y los representados con la finalidad de tomar decisiones eficientes y eficaces sobre la expedición, reforma, adición, derogación o abrogación de la legislación vigente.

Finalmente, el llamado al compromiso se hace también a las y los representados; esta obra fue moldeada para ellas y ellos con la finalidad de que conozcan el parlamento abierto y lo hagan propio, utilizando todos los mecanismos que este les proporciona para facilitar el ejercicio de sus derechos y para fomentar su participación activa en el quehacer legislativo.

La tarea para la consolidación del parlamento abierto es de todos.

Notas

- * Abogado leonés, egresado de la Universidad Iberoamericana de León con excelencia académica. Cuenta con un postgrado en Notaria Pública por la Universidad de Guanajuato y ha cursado diplomados en distintas áreas como: Procesos Federales, Fiscal, Derecho Electoral, entre otras. Estudió la especialidad en Justicia Administrativa y la maestría en Administración y Políticas Públicas con Enfoque en Gestión Gubernamental. Ingresó a la función pública en 2007 como asesor jurídico en la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Gestión Pública. Ha desempeñado cargos como asesor ejecutivo en la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, secretario particular del gobernador de Guanajuato, y actualmente es secretario general del Congreso del Estado.
- ¹ De acuerdo con la Convención de Derechos y Deberes de los Estados (Convención de Montevideo).
- ² Instituto Mexicano para la Competitividad (en adelante IMCO). Lanzamiento de la Alianza para el Parlamento Abierto en México. 22 septiembre de 2014 Disponible en: http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2014/09/APA.jpg Consultado el 30 noviembre 2017.
 - ³ Ídem.

Parlamento abierto en Guanajuato, de Christian Javier Cruz Villegas (coord.), se terminó de imprimir en julio de 2018, en los talleres de Master Copy, S. A. de C. V. Plásticos núm. 84, Local 2, Ala Sur, Fraccionamiento Industrial Alce Blanco, C.P. 53370, Naucalpan de Juárez, Estado de México.





ISBN 978-607-9428-34-1

