

## OBSERVATORIO DE TRANSPARENCIA LEGISLATIVA Y PARLAMENTO ABIERTO



*Lisandro Jesús VENTURA CASTILLO\**

El reconocimiento del derecho de acceso a la información ha reconfigurado la relación entre representados y representantes, y fortalecido valores como la transparencia y la rendición de cuentas. Con el paso del tiempo, las instituciones legislativas se han modernizado y adaptado a esta nueva realidad, creando nuevos modelos de interacción con la ciudadanía. Es en este contexto donde adquiere relevancia y fuerza el modelo de parlamento abierto, y es por ello que el *Observatorio de transparencia legislativa y parlamento abierto* representa una oportunidad de reflexión sobre el posicionamiento de este modelo en México. Asimismo, busca el fortalecimiento y la difusión de la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas.

En las primeras páginas de la publicación se sitúan algunas reflexiones acerca del concepto de “parlamento abierto” y su evolución. En primer lugar, el *Observatorio* reflexiona acerca de la adopción de valores como la transparencia y la rendición de cuentas, ya que éstos han empoderado a la sociedad para que la ciudadanía se inmiscuya de manera más profunda y directa en la vida política y las decisiones que de ella emanan. Los valores antes enunciados, que parten del derecho a la información, han evolucionado y se han sofisticado. No se limitan a disponer de la información pública al alcance de los representados, sino que ahora se debe atender a la exigencia de que esta información sea clara y accesible para las personas interesadas; esto contempla desde el uso del lenguaje hasta los formatos en que se presenta. De esta manera, se espera proactividad por parte del ente público responsable de proporcionar dicha información.

---

\* Egresado de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública; asistente de investigación en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM; [Lisandro-jesus@hotmail.com](mailto:Lisandro-jesus@hotmail.com).

LISANDRO JESÚS VENTURA CASTILLO

138 México cuenta con instrumentos jurídicos que abonan a hacer efectivo el derecho de acceso a la información y que refuerzan a la transparencia. Entre ellos se encuentra la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, la cual establece las condiciones mínimas en las que la ciudadanía puede requerir información pública y los términos en los que el sujeto obligado debe responder. Todos estos avances jurídicos, tecnológicos y políticos han facilitado la injerencia de la ciudadanía en las decisiones políticas de sus representantes. Bajo estas condiciones es que se ha configurado la estructura del parlamento abierto, el cual permite una mayor y más directa participación con el trabajo del Poder Legislativo.

● El *Observatorio de transparencia legislativa y parlamento abierto* es un esfuerzo en conjunto por parte del Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la información y Protección de Datos Personales (INAI) y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS) de la UNAM. Este trabajo fue coordinado por la doctora Issa Luna Pla y el doctor Khemvirg Puente Martínez, ambos destacados investigadores especializados en temas de transparencia legislativa, rendición de cuentas y democracia.

La publicación está dividida en dos grandes secciones: 1) parlamento abierto en los congresos locales de México, estudio 2019, y 2) estudio con la aplicación de la metodología de evaluación en materia de transparencia legislativa y parlamento abierto en el Senado de la República 2019.

La primera sección se divide en los siguientes sub-apartados: 1) parlamento abierto: contextualización y conceptos; 2) aspectos metodológicos del observatorio; 3) explicación de las decisiones de la selección tomadas para el estudio; 4) descripción de los casos seleccionados en los estados estudiados, y 5) apartados relativos a las observaciones y sugerencias, recomendaciones y anexos de recomendaciones.

Se introduce al lector a una discusión en torno a la crisis de credibilidad en las instituciones de la democracia representativa, derivada de la estrecha relación con los partidos políticos; también se reconocen los retos que enfrentan las legislaturas contemporáneas y las posibles alternativas para restablecer la confianza de los ciudadanos. Por otra parte, se aborda la relación de las legislaturas con la función de construir vínculos entre sociedad y autoridades, y se estudian los modelos de representación política en las democracias modernas, su adaptación, la participación de los ciudadanos y su evolución. Además, se analiza el concepto de “parlamento abierto” y la diferenciación entre parlamento abierto y transparente. En otro orden de ideas, se detallan las funciones del Poder Legislativo y su contraste con las dimensiones del parlamento abierto que se analizan.

A medida en se avanza en el texto, se resalta la relevancia de estudiar los casos locales, ya que, de acuerdo con el estudio, el Poder Legislativo ha sido estudiado mayoritariamente desde el ámbito nacional, lo que abre una ventana de posibilidades al estudio desde el ámbito estatal. Esta es otra de las razones por las que este estudio resulta muy enriquecedor, puesto que limitar el estudio de lo legislativo desde lo nacional invisibiliza muchas realidades que coexisten en el país a nivel local. Es importante señalar que la poca atención al ámbito local es resultado de diversas variables complejas que van más allá de que estos casos no resulten el foco de interés para los investigadores.

139

Se seleccionaron cuatro congresos locales: Jalisco, Nuevo León, Puebla y Yucatán, y de ellos se seleccionaron dos casos relevantes en procesos de parlamento abierto, incluyendo procesos legislativos y designaciones administrativas. En el caso de Jalisco, se estudiaron: 1) la designación de los comisionados ciudadanos del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco, y 2) la discusión y aprobación de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco. Para el caso de Nuevo León, se analizaron: 1) la conformación del sistema estatal anticorrupción, y 2) la discusión y aprobación de la Ley de Participación Ciudadana en el Estado de Nuevo León. En relación con Puebla, los casos seleccionados fueron: 1) la discusión y aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, y 2) la integración de la Comisión de Selección del Comité Estatal de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción de Puebla. Finalmente, en Yucatán se analizaron: 1) el proceso de selección del fiscal general del estado de Yucatán, y 2) la reforma a la Ley de Transporte de Yucatán, en materia de transporte de pasajeros contratados.

Sobre el abordaje de los casos, el texto señala que las funciones que se analizaron a nivel estatal corresponden a procesos legislativo y de control. Como hallazgo se tiene que los cuatro estados comparten un buen marco normativo; no obstante, esto no ha garantizado la apertura a procesos parlamentarios, ya que el simple cumplimiento de responsabilidades legales (lo que marca un buen inicio en relación con la dinámica de parlamento abierto) es insuficiente dentro del concepto de “parlamento abierto”.

La obra presenta la información de manera lúdica y accesible. Por cada estado, primero se presenta una tabla acerca de la composición de sus congresos a través de legislaturas. Posteriormente, se presenta una tabla donde se condensa el nombre del caso, función a la que pertenece, comisión o área encargada y los aspectos más relevantes. Después, se desarrollan los

LISANDRO JESÚS VENTURA CASTILLO

hallazgos por dimensión del parlamento abierto. Finalmente, cada caso cierra con las fortalezas del procedimiento y sus áreas de mejora.

Los cuatro congresos presentaron buenas prácticas; no obstante, éstas se consideran excepcionales y no prácticas ordinarias. Al mismo tiempo, se reconoce que ha habido avances en las dimensiones de parlamento abierto (transparencia, participación ciudadana, innovación del uso de las tecnologías y responsabilidad e integridad parlamentaria).

140 Para la segunda sección del *Observatorio*, “Estudio con la aplicación de la metodología de evaluación en materia de transparencia legislativa y parlamento abierto en el Senado de la República 2019”, se estudiaron las funciones del Senado en las legislaturas LXII y LXIII, analizando un total de 2,296 procesos parlamentarios. De este universo se seleccionaron casos relevantes de las funciones divididas en cuatro categorías: legislativa, administrativa, de control y de relaciones exteriores.

De la función legislativa se seleccionó el paquete de leyes en materia de combate a la corrupción. En la función administrativa se analizó la ratificación de una vicepresidenta del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). En el caso de la función de control, se optó por el caso de dos comparecencias de funcionarios públicos con motivo del análisis de la obra “Paso express” en el estado de Morelos. Finalmente, en la función de relaciones exteriores se analizó la Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos.

Esta segunda sección del escrito se encarga de la aplicación de la metodología de evaluación en materia de transparencia legislativa y parlamento abierto en el Senado de la República 2019. Los casos del Senado se analizaron a través de indicadores de acuerdo con la función a la que pertenecían. Es decir, del universo de 2,296 casos, los pertenecientes a la función legislativa pasaron a través de 22 indicadores distribuidos entre las 4 dimensiones de parlamento abierto; los casos de la función administrativa se estudiaron a través de 23 indicadores; la función de control se analizó con 20 indicadores, y finalmente, la función de relaciones exteriores se observó a través de 16 indicadores.

En cuanto a la presentación de los casos de estudio del Senado, el proceso fue similar al de los congresos locales. Primero se presenta una tabla con la información sintetizada de los casos; posteriormente, se explica la relevancia del caso de estudio, su contextualización y descripción, y, finalmente, se presentan los hallazgos por dimensión.

A manera de cierre, es importante señalar que el *Observatorio* se presenta como un ambicioso estudio que aporta de manera considerable a la discusión de temas de transparencia legislativa al contrastar la realidad

nacional y la local en relación con sus prácticas de parlamento abierto. Reconocer el punto de partida en ambas dimensiones (nacional y local) es de vital importancia para avanzar y desarrollar las ventanas de oportunidad dentro de cada contexto. Mejorar los mecanismos de parlamento abierto en las legislaturas es, sin duda, una vía para fortalecer a las democracias modernas: contar con una ciudadanía informada, empoderada y participativa en dichos procesos enriquece la vida política de un país.

141

#### BIBLIOGRAFÍA DEL LIBRO RESEÑADO

PUENTE, Khemvirg y LUNA PLA, Issa (coords.), 2019, *Observatorio de transparencia legislativa y parlamento abierto*, México, INAI-UNAM.

