

TRANSPARENCIA Y APERTURA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE MÉXICO

Observatorio de Transparencia
Legislativa y Parlamento Abierto

Resumen Ejecutivo

*Khemvirg Puente Martínez
Issa Luna Pla*



Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de Datos Personales



**Transparencia y Apertura de la Cámara
de Diputados de México**
**Observatorio de Transparencia Legislativa y
Parlamento Abierto**

Resumen Ejecutivo

Khemvirg Puente Martínez
Issa Luna Pla

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES**

Francisco Javier Acuña Llamas
Comisionado Presidente

Ximena Puente de la Mora
Comisionada

Areli Cano Guadiana
Comisionada

Oscar Mauricio Guerra Ford
Comisionado

María Patricia Kurkzyn Villalobos
Comisionada

Rosendoevgueni Monterrey Chepov
Comisionado

Joel Salas Suárez
Comisionado

Av. Insurgentes Sur No. 3211, colonia Insurgentes Cuicuilco,
delegación Coyoacán, Ciudad de México. C.P. 04530

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Enrique Luis Graue Wiechers
Rector

Leonardo Lomelí Vanegas
Secretario General

Leopoldo Silva Gutiérrez
Secretario Administrativo

Mónica González Contró
Abogada General

Joaquín Díez-Canedo Flores
Director General de Publicaciones y Fomento Editorial

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Angélica Cuéllar Vázquez
Directora

Arturo Chávez López
Secretario General

Juan Manuel López Ramírez
Secretario Administrativo

Ilan Edwin Garnett Ruiz
Jefe del Departamento de Publicaciones

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Pedro Salazar Ugarte
Director

Francisco Alberto Ibarra Palafox
Secretario Académico

Raúl Márquez Romero
Secretario Técnico

Wendy Vanesa Rocha Cacho
Jefa del Departamento de Publicaciones

Transparencia y Apertura de la Cámara de Diputados de México. Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto. Resumen Ejecutivo

Equipo de trabajo

Coordinación General:

Khemvirg Puente Martínez
Issa Luna Pla

Investigación:

Anahí Gutiérrez Luna
Erika García Méndez

Colaboradores:

Mireya Santillán Cárdenas
Nidia Andrade Cárdenas
Alejandra Salas Reyes
César Uriel Mancera Serralde
Daniela Carreón Bejarano
Eunice Ma. Elena Sánchez García
Gabriela Magdaleno del Río
Laura Jessica Hernández Razzo
Martha Patricia Aline Martínez Otero
Carlos Zúñiga Trejo
José Fermín Ruiz Esparza Muñoz

Las opiniones vertidas por las y los autores fueron realizadas a título personal y no reflejan el punto de vista institucional de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) o el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI).

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de esta publicación, siempre que se cite la fuente de origen.

CÓMO CITAR:

PUNTE, Khemvirg e Issa Luna Pla (2018) *Transparencia y Apertura de la Cámara de Diputados de México. Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto. Resumen Ejecutivo*, México: Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI).

Índice

Introducción	9
1. Parlamento Abierto: concepto y dimensiones	11
1.1. Las funciones del Poder Legislativo	12
1.2. Las dimensiones del Parlamento Abierto	14
2. Estrategia para analizar el Parlamento Abierto en la Cámara de Diputados	15
3. Resultados generales de la medición	18
4. Hallazgos de los casos por dimensión de Parlamento Abierto	19
4.1. Transparencia	20
4.2. Participación ciudadana	21
4.3. Innovación en el uso de tecnologías	22
4.4. Integridad y responsabilidad parlamentarias	23
5. Recomendaciones	24
Referencias	29

Introducción

El Congreso tiene un papel central en la definición de las reglas y normas que rigen la vida de la sociedad mexicana y su gobierno. La integración del Congreso refleja una amplia diversidad de ideas y corrientes políticas, ya que los representantes del pueblo son elegidos mediante procedimientos electorales democráticos. Sin embargo, estos aspectos no han sido suficientes para dotar de plena legitimidad a las decisiones que ahí se toman. El reto del Congreso mexicano, al igual que otras instituciones políticas de la democracia mexicana, es lograr que los ciudadanos conozcan el funcionamiento de las mismas y participen en los procesos donde se toman las decisiones.

El Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto surge del interés del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) por analizar el estado en que se encuentran las acciones en materia de transparencia y la aplicación del modelo de Parlamento Abierto en la Cámara de Diputados durante la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión. El Observatorio tiene como objetivo el fortalecimiento y difusión de la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas en el ámbito parlamentario, a través de la evaluación de los avances y retos en la materia.

Con base en el principio constitucional de acceso a la información pública¹, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece en su Capítulo III los principios que, en materia de Gobierno Abierto, deben cumplir los sujetos obligados². Asimismo, en mayo de 2016 se publicó la nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública³ que estableció nuevas obligaciones a todos los poderes, incluidos los congresos, en materia de lo que se denomina “gobierno abierto”. La Ley promueve que se establezcan: “políticas internas para conducirse de forma transparente”, “condiciones que permitan que permee la participación de ciudadanos y grupos de interés”, “mecanismos para rendir cuentas de sus acciones” y “promover la eficacia tanto en la organización de su trabajo como en su propio desempeño”.

Asimismo, las cámaras federal y estatales del Congreso deben permitir la participación ciudadana en el proceso legislativo, publicar activamente información en línea sobre las responsabilidades, tareas y funciones, facilitar la formación de alianzas con grupos externos para reforzar la participación ciudadana en las Cámaras y permitir

1 El artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (última reforma publicada en el DOF el 15/09/2017) expresa, entre otras cosas, que “El derecho a la información será garantizado por el Estado” y que “Toda persona tiene derecho 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”.

2 Capítulo III, “Del Gobierno Abierto”, nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 04/05/2015. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf> (última consulta el 01 de enero de 2018).

3 Capítulo IV, “Del Gobierno Abierto”, nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 09/05/2016. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_270117.pdf (última consulta el 01 de enero de 2018).

que la ciudadanía tenga acceso a información más comprensible a través de múltiples canales y con formatos abiertos, así como desarrollar plataformas digitales y otras herramientas que permiten la interacción ciudadana con las Cámaras del Congreso⁴.

Este resumen da cuenta de cómo la legislatura en la LXIII Cámara de Diputados se enfrenta a la implementación de dichas reformas y a la adaptación de la organización institucional y los procedimientos internos para responder a la expectativa generada en la sociedad y reconocida a través de la nueva norma.

El Resumen Ejecutivo está organizado de la siguiente forma: en el primer apartado se explican los conceptos básicos del modelo de Parlamento Abierto y la función de las legislaturas en la democracia contemporánea. En el segundo apartado se explica cómo se observaron las prácticas de Parlamento Abierto en la Cámara de Diputados durante el segundo año de ejercicio de la LXIII Legislatura del Congreso en 509 procesos parlamentarios. En el tercer apartado se analizan ocho casos seleccionados para estudiar con mayor profundidad las funciones parlamentarias en cada una de las dimensiones del modelo de Parlamento Abierto desarrollado por el Observatorio. Finalmente, se presentan recomendaciones que surgen del análisis de evidencia y que podrían ser consideradas por la Cámara de Diputados en el proceso de implementación de su agenda en materia de Parlamento Abierto.

4 Artículo 67 de la nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 09/05/2016. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_270117.pdf (última consulta el 01 de enero de 2018).

1. Parlamento Abierto: concepto y dimensiones

Una legislatura democrática moderna⁵ es aquella cuya integración no solo responde al resultado de la voluntad de los ciudadanos expresada en las urnas, sino que en su actuación combina acciones de accesibilidad, entendidas como la posibilidad de que el público no tenga restricciones institucionales para el acceso y participación en los procesos parlamentarios; principios de ética parlamentaria y rendición de cuentas que guían la conducta de sus miembros y el personal; decisiones eficaces, sustantivas y viables; procedimientos claros y transparentes; organización interna altamente institucionalizada; miembros y personal profesionales; y una administración abierta al escrutinio público (Puente, 2017).

El concepto de Parlamento Abierto implica diversas definiciones y atributos. A diferencia del concepto de Gobierno Abierto, que cuenta con una definición internacionalmente aceptada⁶, el Parlamento Abierto no cuenta con un modelo formalizado en las instituciones en la materia ya que por un lado es resultado de la discusión sobre la representación democrática contemporánea y, por el otro lado, sobre el debate de gobierno abierto. Un acercamiento es el que realiza la Unión Interparlamentaria (2006), que hace referencia a las características que definen a un parlamento democrático. Entre ellas incluye a la transparencia, que implica un parlamento abierto a la nación a través de diversos medios y transparente en su funcionamiento pero que no se agota en esa dimensión.

En este estudio se asume en principio que el Parlamento Abierto es la forma específica en que los congresos se encargan de atender los asuntos públicos poniendo a los ciudadanos en el centro de las decisiones. Ello se deriva del análisis de los diversos marcos conceptuales y estado actual de las prácticas de los parlamentos en el mundo⁷, incluido el Documento Teórico del Modelo de Gobierno Abierto⁸, que define al Gobierno Abierto como un esquema de gestión y de producción de políticas públicas

5 En este informe se emplean indistintamente los términos “Parlamento”, “Legislatura” y “Congreso”. Sin embargo, el término genérico con el que la literatura especializada se refiere a las instituciones legislativas es “legislatura”.

6 Ver el Plan de Acción 2016-2018. Tercer Plan de Acción Nacional de México en la Alianza para el Gobierno Abierto. Disponible en <http://gobabiertomx.org/wp-content/uploads/2016/09/Plan-de-Acci%C3%B3n-2016-2018.pdf> (última consulta el 28 de julio de 2017).

7 En una primera etapa del Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto se elaboró el “Marco conceptual, metodológico y de diagnóstico sobre transparencia legislativa, rendición de cuentas y parlamento abierto en México” en el que se identificaron las principales mediciones que se han empleado en los años recientes para evaluar la transparencia legislativa y las acciones de parlamento abierto en México y en otros países. En el documento se describe la concepción de parlamento abierto o transparencia legislativa que emplea cada uno de estos instrumentos y los resultados presentados.

8 Documento Teórico del Modelo de Gobierno Abierto, Sistema Nacional de Transparencia Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, 18/03/2016. Disponible en: <http://inicio.inai.org.mx/SiteCollectionDocuments/Transparencia/Modelo%20de%20Gobierno%20Abierto/Modelo%20Teórico%20de%20Gobierno%20Abierto.pdf> (última consulta el 01 de enero de 2018).

orientado a la atención y a la solución colaborativa de los problemas públicos con base en colegiados plurales y, en cuyo trabajo, convergen la transparencia y la participación ciudadana como criterios básicos, en un ambiente de rendición de cuentas e innovación social. Así, el modelo de Parlamento Abierto incluye las prácticas que los poderes legislativos en el mundo han puesto en marcha con el fin de promover la apertura institucional y la participación de la sociedad en su interior.

En un Parlamento Abierto se exploran formas distintas de hacer política, donde el ciudadano no solo aparece en términos simbólicos, sino que efectivamente cuenta con capacidades para interactuar con los representantes durante los procesos parlamentarios. Desde este nuevo enfoque de la representación parlamentaria, el ciudadano ya no es un testigo o un observador de la actividad legislativa, sino que es un actor central del mismo. Por eso se dice que las prácticas de Parlamento Abierto representan una oportunidad para reconstruir la relación entre representantes y representados.

Sin embargo, para que esto ocurra, las prácticas de Parlamento Abierto deben ocurrir en cuatro dimensiones del modelo: transparencia, participación ciudadana, innovación en el uso de tecnologías, e integridad y responsabilidad parlamentarias. Estas dimensiones deben aplicarse a las principales funciones de los congresos, para que su apertura abarque desde las leyes que escriben y aprueban, hasta la administración de los recursos públicos con los que laboran.

1.1. Las funciones del Poder Legislativo

En México, la Constitución y las leyes orgánicas definen las acciones y funciones que desempeñan los congresos federal y estatales. Con el objeto de analizar las prácticas de Parlamento Abierto en la Cámara de Diputados, el Observatorio clasificó las acciones en seis funciones básicas: (1) legislativa; (2) administrativa; (3) de control; (4) presupuestaria; (5) jurisdiccional; y (6) de diplomacia parlamentaria. Con base en el texto de Casar, Marván y Puente (2010), a continuación se describe cada una de ellas, para después explicar cómo se aplican en cada función las dimensiones del Parlamento Abierto.

Cuadro 1. Funciones del Poder Legislativo y dimensiones de análisis del Parlamento Abierto

Funciones del Poder Legislativo	Dimensiones del Parlamento Abierto
Legislativa Administrativa De control Presupuestaria Jurisdiccional Diplomacia parlamentaria	Transparencia Participación ciudadana Innovación en el uso de tecnologías Integridad y responsabilidad parlamentarias

1. Función legislativa

Consiste en la presentación, deliberación y aprobación o rechazo de propuestas de creación o reforma de normas y leyes. Esta función implica acciones de discusión o delibe-

ración de los proyectos de ley, y del voto en comisiones y en el Pleno de la Cámara. La función legislativa del Congreso para el caso mexicano se fundamenta principalmente en el artículo 73 constitucional, el cual le otorga facultades para legislar en diversas materias. El proceso de presentación de propuestas y toma de decisiones comprende las etapas generales de 1) iniciativa, 2) dictamen, discusión y aprobación bicameral, y 3) sanción o promulgación.

2. Función administrativa

Las funciones administrativas que tienen asignadas en el nivel constitucional los distintos órganos del Congreso son de dos tipos: las que regulan el funcionamiento del Congreso como contrapeso del Ejecutivo federal como parte del proceso administrativo público (principalmente a través de nombramientos o designaciones de funcionarios públicos), y las que se desarrollan internamente en el Congreso o alguna de sus cámaras como parte de la administración de los recursos económicos que le asigna el Estado. Este Observatorio se encargó de analizar las funciones administrativas del primer tipo; es decir, aquellas que se refieren a los nombramientos y designaciones.

3. Función de control

Es la actividad que un órgano ejerce sobre otro con el fin de cerciorarse de que cada órgano o nivel de gobierno se mantenga dentro de su esfera de competencia y asegurarse del acatamiento de sus facultades, de acuerdo con lo que las leyes obligan. El Legislativo no sólo conoce del cumplimiento de responsabilidades de los otros poderes u órganos del Estado (por ejemplo, a través de informes), sino que cuenta con instrumentos políticos y legales para modificar su comportamiento. Uno de los instrumentos de control directo son las comparecencias de funcionarios y las reuniones de trabajo entre legisladores y funcionarios del gobierno para intercambiar información, conocer resultados parciales de la ejecución de programas de gobierno y, eventualmente, modificar su curso.

4. Función presupuestaria

En el ciclo de aprobación de presupuesto de gobierno intervienen los poderes Ejecutivo y Legislativo. En México, al primero le compete el diseño y su ejecución, mientras que a la Cámara de Diputados le corresponde su discusión y aprobación, así como su posterior supervisión y fiscalización. El procedimiento para la aprobación del presupuesto está sujeto a disposiciones constitucionales y facultades que se le otorgan únicamente a la Cámara de Diputados. De acuerdo con el artículo 74 constitucional, es facultad exclusiva de esta cámara “aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal”. Es este último aspecto el que se analiza a través del Observatorio.

5. Función jurisdiccional

Se refiere a la responsabilidad que el Poder Legislativo debe ejercer en caso de acusaciones a los servidores públicos y en caso de controversias. Uno de los instrumentos

para realizarlo es el juicio político, que es un procedimiento para enjuiciar y sancionar políticamente con inhabilitación o destitución a un alto funcionario que abusa del poder conferido legalmente o por omisiones graves. Lo llevan a cabo ambas Cámaras del Congreso, la Cámara de Diputados como órgano instructor y de acusación, y el Senado como jurado de sentencia.

6. Función de diplomacia parlamentaria

El objetivo de las acciones de diplomacia parlamentaria es crear o fortalecer vínculos entre los congresos y parlamentos del mundo para proponer temas relevantes a nivel mundial que puedan impactar a nivel nacional. Los temas de la agenda global no son materia exclusiva de los Ejecutivos, sino que los Legislativos se colocan como actores estratégicos para la gobernanza global. En el nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados se reconoce esta actividad como aquella que se desarrolla por la Cámara o el Congreso, y que realizan diputadas y diputados con sus contrapartes del mundo en el ámbito de las relaciones internacionales y cuyo objetivo es coadyuvar en la promoción, defensa y fortalecimiento del interés nacional en el exterior.

1.2. Las dimensiones del Parlamento Abierto

El Observatorio de Transparencia Legislativa y Apertura Parlamentaria adopta el enfoque de la representación democrática que considera que las actividades de Parlamento Abierto suponen cuatro dimensiones que permiten que la apertura se haga posible y resulte significativa tanto para el trabajo parlamentario como para la ciudadanía. Cada dimensión se aplica a las seis funciones de la Cámara de Diputados, tal como se explica a continuación.

Dimensión 1. Transparencia

La dimensión de transparencia evalúa la disponibilidad de información sobre las decisiones tomadas en la legislatura y en cada etapa del proceso deliberativo y de aprobación de leyes. Además, se analiza el grado de accesibilidad de la legislatura mediante la documentación presentada en el expediente del producto legislativo, el cual debe ser de libre acceso para el público.

Dimensión 2. Participación ciudadana

Esta dimensión se refiere al grado de participación de la sociedad civil en las decisiones de la Cámara de Diputados. El punto de entrada para la participación directa de los ciudadanos en el quehacer parlamentario son las comisiones legislativas, ya que se puede recibir la opinión de expertos o recurrir a ellos como asesores externos de las comisiones legislativas, pero también de cualquier ciudadano interesado en conocer las deliberaciones y participar en ellas para aportar alguna información que considere pertinente para el proceso.

Dimensión 3. Innovación en el uso de tecnologías

En esta dimensión se evalúa que la Cámara utilice las nuevas tecnologías y plataformas digitales, así como las redes sociales, en el trabajo parlamentario en cualquier tema de la agenda legislativa. Se refiere, además, a la inclusión de formas innovadoras de gestión en la toma de decisiones en el recinto legislativo facilitando el flujo de información, datos y conocimiento. Para que las prácticas se consideren innovadoras deben, entre otras cosas, producir cambios en los contenidos, las estructuras y los modos administrativos; lo cual requiere de la creatividad del funcionario que la propone⁹.

Dimensión 4. Integridad y responsabilidad parlamentarias

Mediante esta dimensión se analiza que los productos legislativos estén enmarcados en un diseño legal e institucional que impida el abuso, posibles conflictos de interés, prevenga actos de corrupción y, de ser el caso, existan procedimientos claros y públicos para su posible sanción. Asimismo, se toma en cuenta que la Cámara cuente con un comité de ética y con un reglamento o código para que se establezcan parámetros con el fin de que la conducta de los legisladores busque ser ejemplar y basada en principios de transparencia y legalidad¹⁰. En suma, el observatorio no evalúa el comportamiento de los legisladores respecto de dichos principios, sino que se limita a analizar la existencia de un marco normativo en materia de integridad parlamentaria.

2. Estrategia para analizar el Parlamento Abierto en la Cámara de Diputados

En la primera fase se analizó el universo de 509 procesos de toma de decisión correspondientes a cinco de las seis funciones parlamentarias de la Cámara de Diputados (ver cuadro 2). Es importante mencionar que en esta etapa del estudio no se incluyó la función jurisdiccional debido a la inexistencia de procedimientos legislativos diferenciados para cada una de las solicitudes de juicio político, ya que la Comisión respectiva desechó en bloque un elevado número de solicitudes que le fueron enviadas¹¹.

9 Esto, de acuerdo con el Documento Teórico del Modelo de Gobierno Abierto (elaborado en el marco del Sistema Nacional de Transparencia Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, 18/03/2016), el cual define al Gobierno Abierto como un esquema de gestión y de producción de políticas públicas orientado a la atención y a la solución colaborativa de los problemas públicos con base en colegiados plurales y, en cuyo trabajo, convergen la transparencia y la participación ciudadana como criterios básicos, en un ambiente de rendición de cuentas e innovación social.

10 En esta dimensión se parte del hecho de que la Cámara de Diputados ya cuenta con un primer esfuerzo de diseño institucional en materia de integridad y rendición de Cuentas a partir de la creación del nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados en 2010, y de la aprobación del Código de Ética el 10 de mayo de 2016. Asimismo, la Cámara cuenta con regulación interna para las actividades de cabildeo.

11 Acuerdos del 1 de marzo y 10 de abril de 2017 de la Subcomisión de Examen Previo para desechó 109 y 49 expedientes de denuncias de juicio político respectivamente.

Cuadro 2. Universo de casos por función parlamentaria

Función parlamentaria	Número de decisiones parlamentarias durante el segundo año de ejercicio de la LXIII Legislatura
Legislativa	201
Administrativa	1
Control	45
Presupuestaria	11
Diplomacia parlamentaria	251
Total	509

Fuente: Elaboración propia con datos del Diario de los Debates y de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

En esta fase se creó una base de datos con los 509 procesos parlamentarios sobre los que hubo alguna determinación o acción específica por parte de la Cámara de Diputados. Cada proceso se analizó a través de los indicadores de las cuatro dimensiones del Parlamento Abierto. En total, las prácticas de Parlamento Abierto se analizaron mediante 116 indicadores en 509 procesos.

Cuadro 3. Número de indicadores por función parlamentaria del modelo de análisis

Función	Número de indicadores
Legislativa	25
Administrativa	30
Control	23
Presupuestaria	21
Diplomacia parlamentaria	17
Total	116

Fuente: Elaboración propia.

Los indicadores se refieren a aquellos atributos que, con base en el marco conceptual en la materia, debe cumplir cualquier decisión legislativa para considerarse una práctica de Parlamento Abierto. Para facilitar el análisis del número total de casos por función parlamentaria, se decidió construir un índice por dimensión de estudio de un rango entre 0 y 1, donde 1 significa la presencia satisfactoria del total de indicadores, mientras que 0 representa la ausencia de estos. Si el indicador se cumple parcialmente, se asigna 0.5 y cuando hay ausencia del atributo o éste se incumple, se otorga 0. Esto no busca “castigar” la ausencia de información respecto del universo a analizar sino visibilizar de manera más clara las diferencias.

En esta etapa, el observatorio se realizó primordialmente con base en información oficial del Poder Legislativo. Por ello, las principales fuentes de información fueron

el Diario de los Debates y la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. No obstante, debido a que el Diario de los Debates únicamente se refiere al trabajo que se lleva a cabo en las sesiones del Pleno, se tomaron en cuenta otras fuentes de información, como son las actas de las reuniones de las comisiones que se encuentran en sus microsítios y se recurrió a información hemerográfica donde se podían agregar datos útiles para mayor precisión.

Una vez realizada la evaluación de las dimensiones en las seis funciones de la Cámara de Diputados, se eligieron casos de observación. Estos casos son productos o decisiones aprobadas durante el segundo año de ejercicio de la LXIII Legislatura (del 1 de septiembre de 2016 al 31 de agosto de 2017) de dicha Cámara. Para el análisis de la calidad de éstos productos o decisiones, se realizaron entrevistas a funcionarios de la Cámara que estuvieron involucrados en los procesos, y se estudiaron documentos específicos que ayudaron a profundizar el entendimiento de los mismos.

La selección de los casos no dependió exclusivamente del puntaje obtenido por la valoración cuantitativa del modelo aplicado durante la investigación, sino que se tomó en cuenta que las decisiones o actividades legislativas contaran con elementos documentales suficientes para ser analizados. Otro de los criterios que se tomó en cuenta para seleccionar los casos relevantes fue su vínculo con alguno de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que México ha suscrito y que forman parte de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030. Así, se seleccionaron los siguientes ocho casos para analizarse mediante un estudio cualitativo. Los casos corresponden a las seis funciones del Poder Legislativo antes mencionadas:

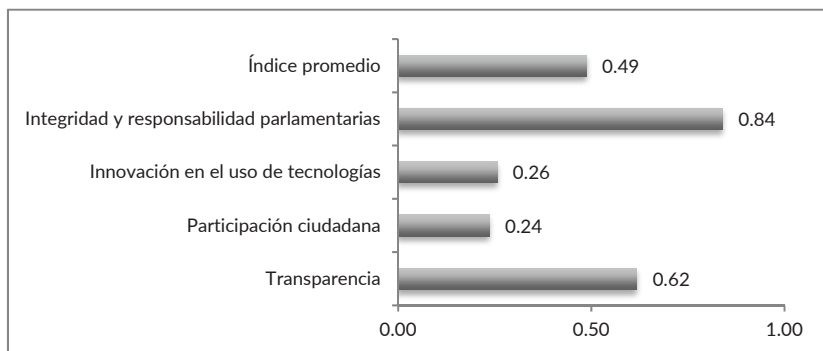
Cuadro 4. Casos seleccionados para el análisis

	Función	Asunto	Comisión
1	Legislativa	Aprobación de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados	Transparencia y Anticorrupción
2	Legislativa	Aprobación de la nueva Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable	Medio Ambiente y Recursos Naturales
3	Administrativa	Elección de tres consejeros electorales del Consejo General del INE	Jucopo
4	Control	Comparecencia del Secretario de Hacienda y Crédito Público, 22 de septiembre de 2016.	Comisión de Hacienda y Crédito Público
5	Control	Comparecencia del Secretario de Gobernación, 14 de octubre de 2016.	Comisiones Unidas de Gobernación y Seguridad Pública
6	Presupuestaria	Aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017	Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública
7	Diplomacia parlamentaria	XXI Reunión de la Comisión Parlamentaria Mixta Unión Europea-México	Legisladores de la Comisión de Relaciones Exteriores
8	Jurisdiccional	Acuerdos del 1 de marzo y 10 de abril de 2017 de la Subcomisión de Examen Previo para desechar 109 y 49 expedientes de denuncias de juicio político respectivamente.	Comisión Jurisdiccional

3. Resultados generales de la medición

Mediante el análisis cuantitativo de los 509 productos legislativos, se logró tener una visión panorámica del grado de apertura que se vive actualmente en la Cámara de Diputados. Los hallazgos coinciden en gran medida con las conclusiones del estudio de la Métrica de Gobierno Abierto 2017, la cual muestra que la dimensión de transparencia tiene un valor muy superior al de la participación. Según la Métrica de Gobierno Abierto esto puede deberse a los avances de los últimos años en la construcción de normas, instituciones y procedimientos de transparencia en México y a que no existe un marco normativo ni institucional equivalente en materia de participación ciudadana. Los resultados del análisis cuantitativo del Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto (gráfica 1) son muy similares a los presentados en la Métrica de Gobierno Abierto, donde la Cámara de Diputados obtuvo un índice de gobierno abierto de 0.41. Lo anterior, como resultado del promedio de los subíndices de transparencia y participación ciudadana. El primero obtuvo un resultado de 0.61 y el segundo 0.22.

Gráfica 1. Promedio de los resultados del modelo de análisis por dimensión del parlamento abierto

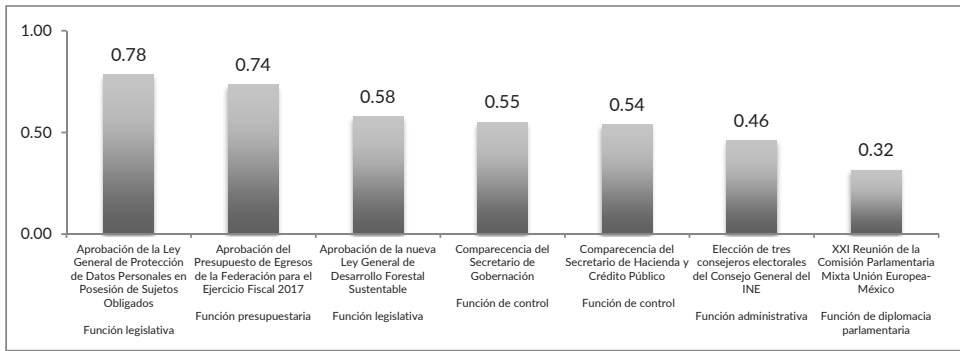


Como se observa, el índice de Parlamento Abierto promedio es de 0.49, muy similar al 0.41 de la Métrica de Gobierno Abierto. La dimensión que presentó el índice más bajo es la de participación ciudadana en los diversos procesos de toma de decisiones de la cámara. De forma similar, la innovación en el uso de nuevas tecnologías obtuvo resultados bajos. Por el contrario, además de la transparencia, que presenta niveles aceptables, la dimensión que resultó mejor evaluada es la integridad y responsabilidad parlamentarias. Lo anterior se debe a la aprobación del Código de Ética de la Cámara de Diputados abril de 2016. No obstante, como se detallará en la siguiente sección, quedan áreas de oportunidad en las cuales los legisladores deben continuar trabajando para hacer de ese código un instrumento que efectivamente oriente o modifique la actuación de los diputados.

4. Hallazgos de los casos por dimensión de Parlamento Abierto

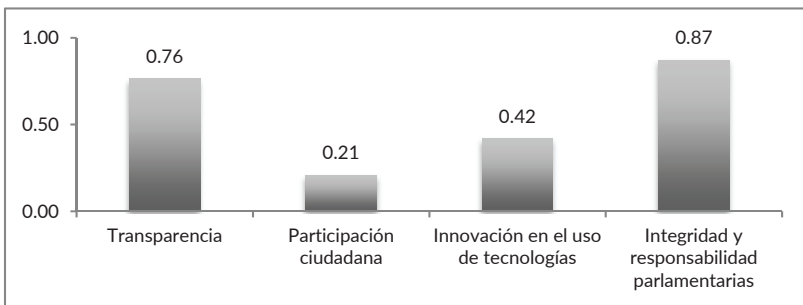
La información que arrojó el estudio de estos casos permite identificar prácticas relevantes que han sucedido durante el segundo año de gestión de la LXIII Legislatura. Si bien no se puede afirmar que la Cámara de Diputados haya adoptado en todas sus actividades un modelo de Parlamento Abierto, sí se identifican algunas prácticas que tienen hacia la apertura de sus procesos internos aunque todavía de forma desarticulada.

Gráfica 2. Índice promedio de parlamento abierto en los casos seleccionados



En la gráfica 2 se observa que el caso mejor evaluado corresponde a la función legislativa, muy cercano al caso de la función presupuestaria. En contraste, los índices más bajos se encuentran en las funciones administrativa y de diplomacia parlamentaria. Estos resultados no deben tomarse como conclusiones determinantes, ya que los hallazgos obtenidos mediante el análisis cualitativo son los que permitirán extraer conclusiones y exponer recomendaciones de mejora.

Gráfica 3. Índice promedio de las dimensiones de Parlamento Abierto en los casos estudiados



Al igual que en la aplicación del modelo de análisis al universo de 509 procesos, el índice promedio de la medición en los ocho casos seleccionados muestra los valores más altos en las dimensiones de transparencia e integridad y responsabilidad parlamentarias; en contraste con la innovación en el uso de tecnologías y la participación ciudadana, que muestran niveles muy bajos.

4.1. Transparencia

De manera similar al estudio cuantitativo, la dimensión de transparencia en el análisis cualitativo presentó buenos resultados. En general, puede afirmarse que, derivado del estudio de los casos, la actividad parlamentaria en la Cámara de Diputados suele ser transparente en lo que se refiere a la disponibilidad de la información legislativa y a las actividades que se realizan en el pleno. Además, destaca el importante papel que tiene el Canal del Congreso en sus múltiples plataformas para darle publicidad y transparencia a la actividad parlamentaria. Este órgano del Congreso ha servido de enlace con múltiples sectores de la sociedad ya que con la ampliación de sus transmisiones y convenios, ha logrado ser la fuente de información para la ciudadanía. Sin embargo, a pesar de los altos niveles de transparencia, en todos los casos se observó que los documentos públicos, incluidos aquellos que se presentan en la página de la Cámara de Diputados y en los microsítios de las comisiones no reflejan el amplio trabajo que realizaron en comisiones, a pesar de existir testimonios que confirman las tareas exhaustivas. Es decir, existen actividades realizadas por las comisiones que no son reportadas y documentadas en los dictámenes o en sus sitios de internet. Por ejemplo, en el procedimiento legislativo de la aprobación de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable no se encontró evidencia documental alguna de las múltiples actividades o reuniones, la participación de académicos y especialistas realizadas de forma previa a la emisión del dictamen y que fueron reportadas en las entrevistas.

Una de las áreas de oportunidad se encuentra en la disposición permanente de la información generada. Al respecto, en el caso de la selección de Consejeros Electorales del Instituto Nacional Electoral (INE), el microsítio que destinó la Cámara de Diputados para dar seguimiento al proceso no se encontraba habilitado al momento de realizar la búsqueda de información. Así, la inexistencia del sitio que alguna vez estuvo habilitado durante el proceso de designación no permitió dar seguimiento a los procesos de selección.

Respecto a la función jurisdiccional de la Cámara de Diputados, debe resaltarse que este es un tema políticamente sensible pues implica llamar a rendir cuentas a los funcionarios públicos y hacerlos responsables de sus actos, lo cual se complica con la dinámica política interna del Congreso mexicano y su integración plural. En este caso, más allá de los acuerdos publicados en la Gaceta Parlamentaria, no hay registro del proceso que llevó a desechar las denuncias de juicio político que se presentaron en el periodo. Si bien se le dio publicidad a la resolución a través de medios impresos, fue notoria la falta de transparencia en el procedimiento y de la justificación del procedimiento empleado para desechar las solicitudes de juicio político.

4.2. Participación ciudadana

En esta dimensión se observó que a pesar de que las acciones de la Cámara de Diputados son visibles a la sociedad, la participación social directa en el proceso de toma de decisiones aún muestra debilidades en todas las funciones parlamentarias analizadas. En el caso de la aprobación de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, se encontró que se realizó un foro en la Cámara de Diputados para el análisis de la minuta enviada por el Senado, lo cual reflejó un ejercicio muy plural. Sin embargo, este esfuerzo tuvo dos debilidades importantes: por un lado, la ausencia de difusión del foro y de sus resultados; por otro lado, este foro contó con la participación exclusiva de aquellas personas invitadas por la Comisión y no se contó con algún mecanismo para que, aquellos interesados en incorporar evidencia u opiniones a la minuta, fuesen tomados en cuenta.

El caso de la Ley General de Desarrollo Forestal es un ejemplo claro de cómo la participación de los diversos sectores de la sociedad influye directamente en la construcción de acuerdos legislativos. La iniciativa para elaborar la ley se construyó no sólo con el trabajo de los Diputados de la Comisión de Medio Ambiente sino, en gran medida, con el apoyo del Consejo Nacional Forestal y de la Comisión Nacional Forestal, académicos y especialistas en el tema. Es decir, fue un esfuerzo colectivo en el que cooperaron no solo el Ejecutivo y el Legislativo sino algunos especialistas en la materia.

Se rescata como buena práctica el trabajo que llevó a cabo el Comité Técnico de Evaluación (CTE) durante la elección de los Consejeros Electorales del Consejo General del INE, mismo que estuvo conformado por académicos y miembros de la sociedad civil. Sin embargo no existe evidencia en medios oficiales sobre su participación ni se sabe con certeza si otros sectores de la sociedad intervinieron en el proceso de designación o aportaron información -a la Junta de Coordinación Política (Jucopo) o al CTE- sobre la idoneidad de los perfiles o sobre la actuación previa de algunos de los finalistas.

Un área de oportunidad en la materia se sitúa en la función de control. Los formatos para la realización de las comparecencias de funcionarios en la Cámara de Diputados están a cargo de la Junta de Coordinación Política, de manera que su desarrollo es poco flexible a la inclusión de distintas voces.

Por último, la función presupuestaria es una de las que tiene mayor visibilidad y participación de actores externos, lo cual se considera una buena práctica de apertura legislativa. Sin embargo, no hay suficiente evidencia para observar a detalle dichas acciones. Por ejemplo, respecto a la consulta a organizaciones de la sociedad civil que se realizó en el proceso de aprobación del presupuesto 2017, solamente se generó un acta en la que se registraron las participaciones de los actores, pero no se hizo pública información complementaria.

En el caso de las labores de diplomacia parlamentaria, debido a la propia naturaleza de la función, donde los diputados interactúan con sus contrapartes del mundo en el ámbito de las relaciones internacionales, la intervención de la sociedad solamente sirve

como insumo de forma previa a los eventos internacionales mediante la organización de reuniones donde participan especialistas, académicos y, algunas veces, funcionarios.

4.3. Innovación en el uso de tecnologías

Más allá del uso de redes sociales como *twitter* y *facebook*, así como medios de difusión como los canales de *youtube*, en los casos analizados existieron pocos mecanismos innovadores para la participación de la sociedad en la deliberación. En ningún caso se generó alguna plataforma de interacción con la sociedad. No obstante, se encontraron prácticas positivas, como sucedió en la aprobación de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. En este caso, la Comisión de Transparencia y Anticorrupción dispuso de un portal de internet de carácter informativo con los asuntos en trámite, información administrativa y detalles de los foros realizados, se publicaron datos de contacto, actas de las sesiones, su programa anual y otras actividades en las que participa o que le son turnadas por la Cámara. Asimismo, la discusión y aprobación de la ley fue expuesta activamente en las redes sociales. Tanto legisladores como funcionarios del INAI, organizaciones de la sociedad civil, especialistas en el tema y medios de comunicación generaron publicaciones, las cuales propiciaron interacción constante debido a la trascendencia del tema.

Otro caso que destaca es el de la función presupuestaria. En general, el proceso de aprobación del PEF 2017 ha sido transparente, se le pudo dar seguimiento en tiempo real a través del Canal del Congreso y las redes sociales. Quizás las principales áreas de oportunidad para mejorar esta dimensión del Parlamento Abierto son, por un lado, la plena accesibilidad a las actividades realizadas en comisiones y procedimientos claros para una plena interlocución con sus miembros sea por medios digitales u otros, así como la utilización de datos abiertos no sólo después de aprobarse el presupuesto (a través de los microsítios de las comisiones) sino de manera previa y durante la discusión del mismo, ya que eso permitiría un mejor escrutinio del diseño y ejercicio del gasto.

Otro caso en el que es evidente la ausencia de datos abiertos es en la función jurisdiccional. Al respecto, se realizó una búsqueda en diversas plataformas digitales pero sólo se encontró información sobre el dictamen en la Gaceta Parlamentaria. Asimismo, los videos o audios de las sesiones de la Subcomisión de Examen Previo y de la Sección Instructora no se encuentran disponibles, aunque sí existe material fotográfico y videos cortos en redes sociales, tampoco hay versiones públicas de la deliberación de los asuntos que fueron desechados. Finalmente, los acuerdos y la evidencia que respalda el análisis de las denuncias de juicio político no se concentran en un sitio destinado exclusivamente a ello; al contrario, únicamente se cuenta con acuerdos digitalizados en formatos de imagen, los cuales impiden su reutilización y redistribución, principios centrales de la utilización de datos abiertos.

4.4. Integridad y responsabilidad parlamentarias

En el análisis de esta dimensión se encontró divergencia entre la medición cuantitativa y la cualitativa. Mientras que en la medición, los resultados son aceptables, en el análisis cualitativo se encontró que hay legisladores y funcionarios del Congreso que desconocen detalles del contenido del Código de Ética de la Cámara de Diputados, aprobado en abril de 2016.

En el caso particular de la elección de los Consejeros Electorales del Consejo General del INE, se observa que en el documento público de dictamen, la Junta de Coordinación Política no informa ni justifica cuáles fueron las razones por las que se designa a los aspirantes ni explicita los méritos que les hicieron dignos de ser nombrados como Consejeros Electorales. Al contrario, se limita al cumplimiento de los requisitos legales y la aprobación de ciertas pruebas como el examen de conocimientos para la selección.

Otra área de oportunidad se encuentra en la función de diplomacia parlamentaria. Si bien los informes de los legisladores son un testimonio de las reuniones y actividades generales llevadas a cabo, éstos no presentan información alguna sobre los gastos o el presupuesto asignado a los viajes. Incluso, la página web de la cámara de diputados no provee de información al respecto, ya que al consultar el apartado de “viajes oficiales” únicamente se puede tener acceso al listado de los viajes, dejando de lado la información financiera y el manejo del presupuesto que se destinó para esos fines.

Por último, en el mismo sentido que los demás casos analizados, en la función jurisdiccional los entrevistados afirman que existe un alto grado de desconocimiento sobre el contenido del Código de Ética de la Cámara de Diputados, particularmente sobre conflicto de interés y procedimientos y sanciones. En esta función se analizaron dos decisiones tomadas por la Subcomisión de Examen Previo de denuncias de juicios políticos. La primera corresponde al acuerdo del 1 marzo de 2017 y la segunda al 10 de abril del mismo año. En ambos procesos se desecharon, en conjunto, un total de 158 expedientes de denuncias de juicio político presentadas durante las LIX, LX, LXI, LXII y LXIII legislaturas. Al respecto, existen dos acuerdos en los que se inscribió el desahogo de dichas denuncias de juicio político, pero debe destacarse que una de las razones de que el acuerdo incluyera un número tan elevado de expedientes es que los órganos responsables llevaban años sin sesionar a efecto de darle trámite a los casos mencionados. De esa manera, puede deducirse que el diseño del procedimiento de juicio político en el Congreso mexicano no es efectivo como instrumento para exigir cuentas y obligar a los servidores públicos a asumir responsabilidades, por lo que es urgente que se tomen medidas a propósito de reformularlo.

5. Recomendaciones

El Congreso mexicano tiene retos en materia de transparencia, rendición de cuentas y apertura de sus procesos a la participación ciudadana. Este informe no busca agotar el listado de acciones que debieran adoptarse como parte del tránsito hacia un parlamento democrático moderno, sino describir actividades que ya se están realizando en la Cámara de Diputados y que aun cuando no formen parte de una estrategia integral de aplicación de un modelo de Parlamento Abierto, pueden servir para que la propia institución reconozca los esfuerzos que ya forman parte de la actividad ordinaria de la Cámara.

Se reconocen los esfuerzos recientes como la creación de un Comité y un Reglamento de Ética, la incorporación de las comisiones al trabajo de dictaminación del presupuesto, la creciente autonomía y profesionalización del Canal del Congreso, los esfuerzos por publicitar la actividad de las comisiones, la detallada normatividad de los procesos internos, entre otras. No obstante, persisten pendientes recurrentes en su agenda de transparencia y que podrían atenderse en el mediano plazo¹².

Las recomendaciones que se presentan a continuación no se agotan en la simple sugerencia del cumplimiento de la Ley sino en el aliento a la creatividad para reconstruir la relación entre representantes y representados mediante fórmulas innovadoras que revitalicen la representación democrática con la incorporación de un modelo de representación política democrática denominada “Parlamento Abierto”.

Transparencia

- Los esfuerzos realizados hasta ahora deben consolidarse y ser generalizados en todos los procesos parlamentarios y órganos internos de la Cámara. Es decir, se debe avanzar hacia la plena institucionalización de una política de transparencia legislativa en la que estén involucrados los legisladores, personal de apoyo y exista participación de actores externos.

12 Se observó que está pendiente la implementación de un programa de reorganización administrativa con el cual se cumpla lo previsto en el artículo décimo transitorio de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que a la letra señala: “Para el efecto del cumplimiento de las obligaciones genéricas y específicas a las que se refiere la presente Ley, cada Cámara del Congreso de la Unión aprobará, a más tardar el 30 de agosto de 2015, un programa de reorganización administrativa que deberá, comprender, al menos, las normas y criterios para la homologación programática, presupuestal, contable y organizacional de los grupos parlamentarios; las obligaciones de las Cámaras y de los grupos parlamentarios en cuanto sujetos obligados respecto a los recursos que a través de éstos se asigna a los legisladores; el tratamiento fiscal y presupuestal de los ingresos, prestaciones, apoyos y recursos, en dinero o especie, que reciban los legisladores para realizar la función legislativa y de gestión; el régimen laboral del personal adscrito a los grupos parlamentarios, las comisiones y los legisladores, así como las reglas relativas al uso, custodia, administración y disposición de los recursos públicos que no tengan la condición de dietas o contraprestaciones laborales, incluidas las relativas a las modalidades de acceso. Las obligaciones genéricas y específicas que corresponden a las Cámaras del Congreso de la Unión se harán efectivas conforme se implementen los programas de reorganización administrativa.”

- Se identificó que los mecanismos de control de la gestión de las actividades de diplomacia parlamentaria deben perfeccionarse, así como hacer más transparentes los criterios de decisión de la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política para designar las delegaciones que representan a la Cámara en el extranjero; se considera que es preciso que se implementen prácticas de comunicación efectivas sobre la actividad que realizan los legisladores en el exterior, que incluyan una justificación sobre cómo es que estas actividades benefician la actividad parlamentaria nacional, cómo se ha logrado influir en la agenda global de los organismos internacionales o qué acuerdos se han concretado mediante las reuniones parlamentarias con legislaturas de otros países. Asimismo, es necesario generar un formato homogéneo para la presentación de informes de los legisladores que atienden dichas actividades.
- En el caso de la función jurisdiccional, la comisión y subcomisión encargadas de dar trámite a las solicitudes deben atender los asuntos de forma inmediata para procurar justicia. Es cierto que muchas de las solicitudes que les son remitidas no cuentan con solidez jurídica y por tanto debían ser desechadas; no obstante, esto debería hacerse público para bien de los propios funcionarios que son acusados muchas veces de forma injustificada y que los casos que cuenten con elementos suficientes sigan el trámite que les brinde certeza jurídica.
- La publicidad de actividades suele ser cubierta por el Canal del Congreso pero es recomendable fortalecerlo en sus múltiples plataformas para que cuente con suficiente equipo técnico y personal para cubrir con la mejor calidad todas las actividades de las cámaras del Congreso que se desarrollan en los recintos parlamentarios y fuera de ellos. Es recomendable continuar con el fortalecimiento del Canal del Congreso y buscar mecanismos alternativos para acercar la actividad legislativa a los ciudadanos, sobre todo de nuevas audiencias.

Participación ciudadana

- En algunos procesos legislativos, las comisiones deciden consultar a expertos o sociedad civil sobre los temas a legislar; sin embargo, en pocas ocasiones el resultado y los insumos de estos foros se publica. Incluso, hay actividades pre-legislativas que incluyen consultas a profesionales, funcionarios, organizaciones de la sociedad u otros actores relevantes y que no suelen reportarse ni en las iniciativas ni en los dictámenes. Por ello, es recomendable que en todos los dictámenes aprobados por las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados se documenten y enliste a los actores externos que tuvieron algún grado de participación en el proceso de dictaminación y se haga explícito el tipo de participación que tuvieron o contribución que hicieron al proyecto de dictamen. Adicionalmente, se recomienda que en los dictámenes o en el sitio donde estos se publiquen, exista algún documento que explique cuáles fueron las contribuciones concretas de la sociedad civil a propósito de identificar los elementos que, efectivamente, llegan a conformar el resultado del proceso legislativo.

- Las actividades de control parlamentario requieren de esfuerzos de logística y organización que incluyen garantizar condiciones de trabajo óptimas para los comparecientes y sus colaboradores, así como de los legisladores. En consecuencia, el acceso al público interesado suele ser limitado. No obstante, se debe garantizar el acceso del público a las actividades realizadas en comisiones. Asimismo, debe asegurarse que los eventos se realicen en lugares con suficiente capacidad para el normal desarrollo de las mismas, así como el acceso al público interesado y que las actividades sean transmitidas por alguna de las plataformas del Canal del Congreso.
- La concentración, por parte de la Junta de Coordinación Política, de la realización de los formatos de comparecencias tiene ventajas y desventajas. La principal ventaja es que existe plena certeza de un mecanismo y procedimiento para que los funcionarios comparezcan, pero al mismo tiempo impide que los legisladores en las comisiones puedan incorporar mecanismos de participación ciudadana para hacer de esta actividad un ejercicio efectivo de control político y de interacción con la ciudadanía. Por ello, sería conveniente fortalecer la autonomía de las comisiones a propósito de estar en condiciones de modificar los formatos de las comparecencias de funcionarios e incluir mecanismos innovadores para acercar a la ciudadanía a dichos procesos.
- Se recomienda incluir a la sociedad civil (organizaciones sociales, universidades, centros de investigación, entre otros) en el monitoreo externo a la actividad parlamentaria mediante la realización de convenios de colaboración con el fin de que los reportes públicos gocen de legitimidad como resultado de contralorías sociales.
- Se sugiere instalar un mecanismo de comunicación formal y difusión de las actividades de la Cámara de Diputados que, de manera efectiva y expedita, se refleje en los sitios web de las comisiones. La Cámara debe superar las barreras burocráticas para que esto sea posible. No basta con invitar a expertos u organizaciones sociales sino permitir que cualquier persona interesada tenga la posibilidad de enviar información a las comisiones encargadas de la dictaminación o atención de asuntos y recibir una respuesta formal por ello. Es decir, contar con una explicación de por qué sus demandas fueron o no atendidas.
- En virtud de que la participación ciudadana ha sido creciente en la actividad legislativa y que el resultado del trabajo colaborativo ha sido provechoso en la calidad y legitimidad de la legislación aprobada, se propone modificar el artículo 177 del Reglamento de la Cámara de Diputados para que durante el proceso legislativo de dictamen se garantice la realización de audiencias públicas o reuniones de trabajo y que estas no sean de forma excepcional. Adicionalmente, estas actividades deben ser realizadas previa convocatoria abierta pública y durante su realización debe estar garantizada su transmisión mediante alguna de las plataformas del Canal del Congreso.

Innovación en el uso de tecnologías

- Es preciso mejorar la estrategia de comunicación parlamentaria mediante la cual se difunda, de manera integral, la intensa actividad de la Cámara de Diputados en todas sus funciones.
- Es necesario garantizar los recursos para que el Canal del Congreso transmita, a través de sus plataformas digitales, las actividades que se desarrollan en las comisiones simultáneamente, así como su incorporación a la videoteca del propio canal donde se puedan consultar posteriormente esas transmisiones sin restricción alguna. Es recomendable que el Canal cubra todas las actividades que se desarrollan, independientemente de que haya una solicitud de los órganos, comisiones o legisladores, para cubrirlos.
- En la discusión del Presupuesto de Egresos de la Federación, se recomienda hacer públicos en el microsítio de la Comisión de Hacienda y Crédito Público los insumos entregados y recibidos por la Cámara, incluyendo los elaborados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y las opiniones de los órganos técnicos o centros de estudios de la Cámara, así como de empresas de consultoría u otra información que haya sido tomada en cuenta. Esto deberá integrar un expediente legislativo que deberá estar disponible al público mediante los Servicios de Información y Documentación de la Cámara de Diputados. Así, cada asunto resuelto no solo estará integrado por la iniciativa o el dictamen sino por toda la información que estuvo disponible para su aprobación. En consecuencia, cada asunto aprobado por la Cámara tendrá un expediente físico y electrónico de consulta abierta.
- El uso de tecnologías no ha sido incorporado a la actividad parlamentaria más allá de la mera difusión de algunas actividades y como una vía para atender solicitudes de información, de manera que no existen plataformas de comunicación e interacción que sirvan de puente entre ciudadanos y legisladores. En ese sentido, se recomienda que la Dirección General de Tecnologías de Información de la Cámara de Diputados diseñe un menú de opciones para que las comisiones seleccionen y adopten los mecanismos y estrategias que mejor respondan a las necesidades de su comisión y que de una forma innovadora incentiven la participación de la sociedad.
- La Cámara de Diputados debe valorar las bases de datos que puede publicar en formato de datos abiertos y en formatos que permitan su reutilización. Lo anterior no solamente con fines de rendición de cuentas, sino buscando impactar en un beneficio económico, eficacia en las decisiones y mejorar procesos.
- La tecnología debe utilizarse para simplificar procesos internos, eliminar riesgos de conflicto de interés por parte de funcionarios y legisladores, así como reducir el uso de servicios, espacios y prerrogativas de los legisladores como privilegios de control de poder político. Por ello, se recomienda automatizar la asignación de viajes y viáticos, las solicitudes de servicios de apoyo internos, así como el ejercicio presupuestal de los órganos de la Cámara.

Integridad y responsabilidad parlamentarias

- Los informes individuales de los legisladores que asisten a las actividades diplomáticas deben reflejar íntegramente las actividades que realizaron, la finalidad de las reuniones y los resultados obtenidos o decisiones adoptadas. Además, deben incluir los informes financieros y comprobantes de los gastos con su debida justificación.
- La Cámara de Diputados debe establecer un repositorio público de los insumos que reciben las comisiones y legisladores individualmente de parte de cabilderos y personas de interés con el objetivo de participar o influir en el proceso legislativo.
- Se recomienda diseñar un sistema electrónico para transparentar de forma sencilla la información relativa a las comisiones de trabajo nacionales e internacionales, o bien, considerar la utilidad de la herramienta informática “Comisiones Abiertas” del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, la cual permite garantizar el acceso a la información pública de oficio respecto a comisiones oficiales.
- Las reglas de ética en el comportamiento de los procesos legislativos deben ser recordadas constantemente a los legisladores; si las reglas no son introducidas a las actividades y recordadas constantemente, tanto el personal de apoyo, funcionarios de la Cámara como los legisladores, tienden a olvidarlas e ignorarlas. Se recomienda buscar espacios de comunicación donde se socialicen de forma regular las reglas éticas.
- Se sugiere la creación de un programa permanente con talleres de sensibilización, formación y capacitación en materia de transparencia, protección de datos, ética parlamentaria y uso de tecnologías para el personal de todos los niveles de la estructura administrativa y organizacional de la Cámara. De manera particular, se requiere de cursos de este tipo no solo para los propios legisladores sino para al personal de apoyo a comisiones y a legisladores (asesores y personal operativo), ya que persisten confusiones sobre los alcances y aplicabilidad de las leyes en materia de transparencia, protección de datos y manejo de archivos.

La implementación de un modelo de Parlamento Abierto en la Cámara de Diputados es el resultado de un proceso inacabado que ha iniciado mucho tiempo atrás y que hoy requiere del esfuerzo de los órganos de gobierno y dirección, los grupos parlamentarios, legisladores, comisiones, funcionarios y personal de apoyo, pero también de la colaboración de una sociedad informada, activa y responsable. No se parte de cero pues hay acciones que de manera cotidiana se han internalizado en la vida parlamentaria, lo que se requiere ahora es que estos esfuerzos no sean aislados y formen parte de un nuevo modelo de ejercicio de la representación parlamentaria donde los ciudadanos estén en el centro de las decisiones.

Referencias

Casar, María Amparo; Marván, Ignacio y Puente, Khemvirg (2010) *La rendición de cuentas y el Poder Legislativo*, México: CIDE.

Documento Teórico del Modelo de Gobierno Abierto, Sistema Nacional de Transparencia Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, 18/03/2016.

Métrica de Gobierno Abierto, Reporte de resultados 2017, coordinado por Guillermo Cejudo, México, CIDE-INAI.

Puente, Khemvirg (2017) “La Transparencia Legislativa en México”, *Cuaderno de Investigación número 28*, México: Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

Unión Interparlamentaria (2006) *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno. Una guía de buenas prácticas*. Escrito y revisado por David Beetham.

Micrositios de las comisiones consultadas

Comisión de Transparencia y Anticorrupción

<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comision-de-Transparencia-y-Anticorrupcion>

Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales

http://www.diputados.gob.mx/comision_medio_ambiente/

Comisión de Hacienda y Crédito Público

http://www.diputados.gob.mx/comision_hacienda/

Comisión de Gobernación

http://www.diputados.gob.mx/comision_gobernacion/

Comisión de Seguridad Pública

http://www.diputados.gob.mx/comision_seguridad_publica/

Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública

http://www.diputados.gob.mx/comision_presupuesto/

Comisión de Relaciones Exteriores

http://www.diputados.gob.mx/comision_relaciones_exteriores/

Comisión Jurisdiccional

http://www.diputados.gob.mx/comision_jurisdiccional/

Transparencia y Apertura de la Cámara de Diputados de México
Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto
Resumen Ejecutivo

Se terminó de editar en abril de 2018,
en la ciudad de México y esta disponible en formato PDF en:
<https://www.juridicas.unam.mx/linea/transparencia-legislativa-rendicion-de-cuentas-y-democracia>

Para su edición se utilizaron las fuentes Adobe Caslon en 10.5 puntos para interiores
y Brandon Grotisque en 17 puntos para titulares.

El Informe sobre transparencia y apertura de la Cámara de Diputados del *Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto* es resultado del convenio suscrito entre la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales para fortalecer y difundir la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas en el ámbito parlamentario.

El modelo de Parlamento Abierto pasa necesariamente por un mejor desempeño del Congreso en materia de transparencia legislativa, una nueva relación entre representantes y representados, el uso de mecanismos innovadores de interacción ciudadana mediante plataformas digitales y estándares óptimos de responsabilidad y rendición de cuentas.

La aplicación de ese modelo en México ha sido gradual y, si bien se identifican retos importantes en la materia, es justo reconocer que existen avances que pudieran servir de referencia para que este tránsito al nuevo modelo de representación parlamentaria se consolide. Este informe presenta los principales hallazgos sobre acciones que en esta materia se implementaron en la Cámara de Diputados de México en la LXIII Legislatura en diversas comisiones ordinarias y en el ejercicio de las responsabilidades constitucionales del Congreso.